

## **OMC : l'échec de Cancun sera-t-il surmonté en 2004 ?**

Oléagineux, Corps Gras, Lipides. Volume 11, Numéro 1, 25-7, JANVIER/FÉVRIER 2004, Économie

**Auteur(s)** : Philippe DUSSE

FOP (Fédération française des producteurs d'oléagineux et de protéagineux)

*12 Avenue Georges V 75008 Paris*

*Tél. : 01 40 69 48 80*

*Fax : 01 47 23 02 88*

**Résumé** : Après Cancun, la relance du processus de négociation dans les réunions de Genève, a permis de surmonter l'échec. La coalition du G20 autour du Brésil, de l'Inde et de la Chine s'est confirmée. L'agriculture est toujours en première ligne, mais les divergences sur les subventions export et interne, sur les formules de réduction des droits de douanes sont toujours très fortes. Les discussions actuelles pourront-elles permettre de passer l'étape d'un accord sur les « modalités » avant le mois de juillet ? Au-delà de cette date, tout serait reporté à 2005 pour causes d'élections américaines.

**Summary** : After Cancun, the failure has been overcome through the reviving of the negotiation process in Geneva. The G20 coalition including Brazil, India and China, has survived. Agriculture remain the major issue. But the differences over export and domestic subsidies as well as over reductions applied on tariffs remain substantial. Will current discussions allow to reach an agreement on "modalities" before July ? Later, everything will have to be postponed to 2005, after the US elections.

**Mots-clés** : OMC, Cancun, multilatéralisme, G20, agriculture, subventions

**Keywords** : WTO, Cancun, multilateralism, G20, agriculture, subsidies

### ARTICLE

Dès la fin de la conférence, l'échec de Cancun a été relativisé par l'ensemble des membres de l'OMC : échéance importante, mais pas décisive, cette conférence tenue en septembre 2003 était une réunion de mi-parcours du DDA (Doha Development Agenda). Son objet était d'adopter « les modalités » – les grandes lignes – de la négociation proprement dite qui devait démarrer ensuite. Néanmoins après l'échec, les chances de tenir le calendrier de Doha semblaient bien compromises, puisqu'il prévoit de finaliser les négociations en 2004, pour une adoption des conclusions à la ministérielle qui doit se tenir « avant septembre 2005 ». En effet, aux USA les élections présidentielles américaines de novembre 2004 et dans l'Union Européenne, le renouvellement de l'ensemble des institutions, Parlement en juin et Commission à l'automne, semblaient ne pas permettre d'envisager une reprise sérieuse des négociations avant 2005.

Et d'aucuns faisaient remarquer que le « fast-track », autorisation de négociation donnée par le Congrès des USA à l'exécutif court jusqu'en 2007...

C'était sans compter sur l'intense activité déployée par les négociateurs en chef, Bob Zoellick pour les USA et Pascal Lamy pour l'UE. Depuis décembre 2003, leurs démarches auprès du G20, des PMA, PED... et leurs initiatives prises à Genève ont relancé une dynamique qui semble remettre les discussions sur les rails. Après la première réunion du groupe de négociation agricole de mars 2004, il n'est plus exclu de voir aboutir à Genève le compromis sur les modalités qui avait échoué à Cancun. Néanmoins, la fenêtre de tir est étroite et le mois de juillet apparaît comme la limite au-delà de laquelle les échéances politiques repousseraient à nouveau une reprise sérieuse à 2005. Nous nous proposons de tirer le bilan de Cancun dans un premier temps puis d'examiner où en sont les choses à la date de rédaction de cet article (avril 2004).

### **Après Cancun, l'agriculture reste en première ligne**

La conférence ministérielle de Cancun a buté officiellement sur les sujets de Singapour, mais l'agriculture constitue toujours le nœud principal de l'affrontement. Si les négociations n'ont pas eu le temps d'aborder les points agricoles du fait de la fin prématurée de la conférence décidée par le Ministre mexicain Derbez qui la présidait, on peut néanmoins penser qu'un accord sur l'agriculture n'était pas hors de portée : l'Europe disposait à Cancun, du fait de ses réformes agricoles, de marges de manœuvre qu'elle aurait pu valoriser.

Au cours de l'année précédant la Conférence, ont échoué les unes après les autres, toutes les échéances prévues pour trouver un projet de compromis sur les modalités. Le coup de théâtre de l'accord USA-EU sur l'agriculture (suivi par un accord sur le médicament) trois semaines avant la conférence, a fait espérer la possibilité d'un accord global. Mais c'était sans compter sur les réactions provoquées par ce rapprochement des deux « éléphants » et surtout la réponse – inattendue – qu'a constitué l'organisation autour du Brésil de la coalition du G20.

La création de ce nouveau groupe et son positionnement agressif sur un affrontement Nord-Sud contre les subventions agricoles a provoqué un effet de surprise tel que la négociation a dérapé hors de tout contrôle.

### ***Une négociation chargée par un grand nombre de thèmes dont l'agriculture reste le principal***

Le nombre des thèmes inscrits à l'agenda de Doha rend la négociation très lourde. Mais si les discussions sont au point mort à peu près partout y compris sur l'Industrie et les Services, à Cancun, toute l'attention s'est cristallisée sur deux sujets : l'agriculture – comme d'habitude – et les sujets de Singapour qui compliquent la négociation depuis quelques années. Il faut également ajouter l'Initiative coton africaine introduite quelques semaines avant Cancun.

- La négociation agricole reste comme toujours le sujet principal. Cancun devait entériner un projet de modalités préparé à Genève. L'échéance du 31 mars 2003 prévue pour aboutir à un compromis sur ce projet n'a pu être respectée : devant l'opposition de toutes les parties, Stuart Harbinson, président du groupe de négociation agricole avait du retirer ses deux projets successifs. Très déséquilibrés en faveur des ultralibéraux pour l'UE, pas assez ambitieux pour le Groupe de Cairns et les USA, les projets Harbinson avaient le tort de prévoir des réductions chiffrées, fortes,

inacceptables pour beaucoup à un stade trop précoce de la négociation. Tentative pour surmonter cet échec et offrir les bases d'un accord à Cancun, le projet US-UE du 18 août 2003, proposait de supprimer les chiffres sur les points les plus difficiles, fixait le cadre des discussions en renvoyant à l'après-Cancun la négociation sur le montant des concessions. Nous reviendrons plus bas sur les principaux éléments de la négociation agricole.

- Les sujets de Singapour ont été la cause officielle de l'échec de Cancun. Introduits en 1996 à la demande de l'UE, ils ont pour objet d'instaurer des règles dans le commerce international. Ils suscitent peu d'enthousiasme chez les libéraux (USA, groupe de Cairns) et une opposition forte chez beaucoup de PED qui les perçoivent paradoxalement comme des véhicules de pénétration des intérêts étrangers chez eux. À Cancun le Commissaire Lamy, leur principal artisan et avocat, acceptait d'en abandonner une partie. Malgré cette concession importante, et devant l'opposition des Africains à discuter des sujets restants, toute la négociation s'est arrêtée. L'Initiative coton a été également un élément de l'échec. Il s'agit d'une demande de négociation sectorielle présentée quelques temps avant Cancun par quatre pays africains dont l'économie est lourdement handicapée par l'effondrement des cours du coton. Ces pays africains demandaient l'abandon des subventions accordées au coton par les USA (mais également, beaucoup plus modestement, par l'UE) ainsi que des compensations immédiates sous forme d'aide au développement. À cette demande, les USA – qui ne disposaient par ailleurs pas de marge de manœuvre – ont répondu de manière assez méprisante en proposant aux africains de s'orienter vers d'autres productions. La reprise à l'identique des propositions américaines dans le projet de compromis présenté par le secrétariat de l'OMC, a été perçue comme une provocation par les PED et contribué à précipiter l'échec final.

### ***La recombinaison des forces et des axes de la négociation reste le fait marquant de Cancun***

L'éclatement du Groupe de Cairns et la création du G20 restent sans conteste le fait marquant de Cancun.

Mais auparavant, précédant les autres regroupements – et les provoquant dans une certaine mesure – l'accord EU-US sur l'agriculture a créé la première surprise. L'accord euro-américain ne constitue pas une alliance, mais un passage nécessaire pour atteindre un compromis. Ce mouvement, annoncé depuis des années par le commissaire Lamy s'inscrit dans une stratégie de réédition des conditions de l'accord de Marrakech, dont l'accord euro-américain de Blair House avait été la clé. Mais la situation désormais plus complexe du fait poids des PED à l'OMC, rend l'exercice plus périlleux. Dans ce genre de mouvement, la réussite dépend de l'exécution, et de toute évidence le timing a été mal évalué. Prématuré, l'accord agricole US-UE a précipité les oppositions. Devant cet accord, le Groupe de Cairns, trahi – comme d'habitude – s'est retrouvé isolé. Regroupant les grands exportateurs agricoles développés (Australie ...) et en développement (Brésil...) sur des positions ultra libérales en matière agricole, le Groupe de Cairns avait eu à subir, déjà avant Cancun, des défections dans ses rangs : le Canada et la Thaïlande en particulier s'étaient désolidarisés du soutien au projet de Stuart Harbinson, trop ambitieux au goût de ces pays sur les réductions des protections à l'accès. La défection à Cancun du Brésil suivi de presque tous les PED grands exportateurs agricole qui s'y trouvaient a porté un très rude coup à la crédibilité du Groupe de Cairns.

C'est sous l'impulsion du Brésil que s'est formée la coalition du G20 (puis 22, puis ?) autour de l'opposition aux subventions agricoles des pays riches. Résultat d'une remarquable action diplomatique du Ministre brésilien Celso Amorim, la création du G20 est également une opération politique d'inspiration tiers-mondiste.

La composition du G20 a surpris. Rassemblement de pays aux intérêts apparemment divergents en matière agricole : d'un côté l'Inde ultra protectionniste, la Chine dont l'unique souci est de ne rien lâcher de plus après sa récente accession, de l'autre des PED ex-Cairns, le G20 a été accueilli avec scepticisme par l'UE, et avec scepticisme et colère par les USA. De fait, le prix à payer par le Brésil pour cette coalition contre les pays riches, est l'alignement sur les plus protectionnistes des PED en matière de « traitement spécial et différencié » c'est-à-dire des exemptions d'engagements qui leur sont réservées. Une des raisons de ce paradoxe apparent est à chercher dans la crainte du Brésil de se voir contester son statut de PED. De ce point de vue, la mention dans l'accord euro-américain d'une différenciation des PED « importateurs nets de produits alimentaires » a certainement constitué l'effet déclencheur du G20.

Dans ce sens le G20, plutôt que l'alliance des PED, apparaît plus clairement comme un rassemblement de pays émergents dont les craintes d'isolement, dans un cycle de Doha consacré au développement, constituent sans aucun doute un ciment au moins aussi solide que l'union contre les subventions agricoles. Rassemblés dans le G90, les Pays Africains, les ACP, vont chercher à obtenir ou à maintenir des traitements préférentiels. Déjà des concessions sont préférentiellement accordées aux Pays les moins avancés (PMA) par l'Europe (*Tout Sauf les Armes*) comme par les USA. Le souci de maîtriser l'érosion des accès préférentiels actuellement détenues par certains PED (accords ACP, CBI) a été repris dans les propositions présentées à Cancun. Ces pays font l'objet des sollicitations d'alliance de toutes les parties.

Jusqu'alors très souvent enrôlés et alignés sur des positions libérales, ils auraient de fait souvent des intérêts objectifs à prendre des positions plus nuancées, le chemin de leur développement passant plus sûrement par des traitements préférentiels.

L'Initiative coton africaine témoigne de leur capacité nouvelle à jouer de manière autonome dans la négociation.

## **La relance de la négociation**

### ***L'échec de Cancun portait en lui des risques heureusement écartés depuis***

La perspective de la fin de la clause de paix agricole faisait craindre une explosion des contentieux. Initialement comprise comme prenant fin en décembre 2003, une interprétation juridique a permis de la prolonger de 6 à 8 mois, jusqu'à la fin des campagnes de commercialisation des récoltes 2003. Plus pragmatiquement, le Brésil a déjà deux panels importants en cours – un panel coton contre les USA, un panel sucre contre l'UE – qui portent en eux des remises en causes profondes des politiques agricoles de ces pays. Plutôt que l'ouverture d'autres contentieux, le Brésil cherchera davantage à gérer les conclusions de ces panels dans la mesure où elles peuvent le servir dans la négociation globale.

L'abandon du multilatéralisme : les Américains en avaient brandi la menace et commencé, immédiatement après Cancun à relancer tous les accords bilatéraux en cours. Cette menace a vite trouvé ses limites dans les difficultés rencontrées sur la principale négociation bilatérale, celle de la zone de libres échanges des Amériques (ZLEA) qui bloque, comme l'OMC sur les subventions agricoles.

Néanmoins, cette activité a amené depuis janvier 2004, les USA à conclure deux accords commerciaux importants avec l'Australie et le Maroc. Par ailleurs, pour ne pas être en reste l'Union Européenne travaille activement à la conclusion de ses négociations avec le MERCOSUR qui pourraient aboutir d'ici octobre 2004. Mais, aucun pays ne voulant porter la responsabilité de l'échec, le risque de dérapage a été rapidement écarté par la volonté affichée des participants de reprendre les discussions. Les PED ont réalisé qu'ils avaient vu échapper pour un temps des propositions finalement favorables pour eux. Les négociateurs des USA et de l'Union Européenne ont très vite lancé des initiatives et créé une dynamique qui, s'il n'est pas garanti qu'elles aboutissent, permettent au moins de relancer les discussions.

### ***La relance du processus de négociation : les initiatives de Bob et Pascal***

La fin de 2003 a vu les négociateurs des USA et de l'Union Européenne déployer chacun de leur côté une intense activité diplomatique multipliant respectivement les rencontres avec tous les groupes de pays.

Des cette activité diplomatique, il ressort que le G20, qui a réussi à maintenir sa cohésion, a gagné une reconnaissance des autres parties. Le G90 toujours aussi sollicité a beaucoup de mal à trouver une position cohérente : le Groupe de Cairns survit, avec l'aide des USA. L'initiative de Bob Zoellick, envoyant une lettre de vœux (le 11 janvier 2004) aux ambassadeurs de Genève (*« New year's greetings, I hope this letter finds you well »*), déclarait vouloir relancer la négociation pour aboutir en 2004 dans le cadre d'une Ministérielle. Il donnait au passage un sérieux coup de canif dans l'accord euro-américain en mettant comme condition à cette relance la nécessité d'une date d'élimination des subventions à l'exportation. Le 13 janvier, Pascal Lamy et Franz Fischler, saluaient l'initiative de Zoellick et appelaient également devant le Parlement européen à une relance de la négociation, tout en demandant aux USA des efforts réciproques sur leurs propres mécanismes de soutien à l'exportation. Par ailleurs, la commission demandait au conseil un assouplissement de son mandat de négociation sur les sujets de Singapour et les indications géographiques. C'est au mois de mars 2004 à Genève, à l'occasion de la réunion du Groupe de négociation agricole de l'OMC que devait être testée la crédibilité de cette relance. Sous la présidence de son nouveau président néo-zélandais, Tim Groser, le successeur de Harbinson, il semble bien qu'une dynamique se soit confirmée.

Les efforts ont été redoublés pour l'occasion : Franz Fischler lui même s'est déplacé le premier jour pour faire des ouvertures importantes sur l'élimination des subventions à l'exportation (l'UE serait prête à discuter de tous les produits pour autant que les PED en manifestent l'intérêt...). Pour les USA, Zoellick avait auparavant, également dans une conférence de presse, fait des ouvertures tout à fait nouvelles sur le soutien interne, se déclarant prêt à discuter de la limitation du soutien par produit, mais également des critères de la boîte verte... Quand aux Brésiliens, affichant une volonté de dialogue, ils se déclarent ouverts sur une différenciation des efforts en fonction du niveau de développement du moins en matière agricole. Les discussions reprennent donc avec un programme de réunions jusqu'en juin.

### ***Les trois volets de la négociation agricole***

Sur les trois volets de la négociation agricole comment pourraient se présenter les termes d'un accord sur les modalités ? Très certainement pas très loin du contenu de l'accord américano-européen présenté à Cancun et qui représente un point d'équilibre.

- Pour le soutien interne, le papier comporte un plafonnement des subventions à 5 % de la valeur de la production agricole, et la création d'une nouvelle boîte bleue qui sanctuariserait les nouvelles aides contracycliques américaines. Le soutien interne est le point faible des USA, et l'accord constituait une concession des Européens. Au final, la question qui est posée est de savoir si les USA seront ou non obligés de renoncer à leur nouvelle boîte bleue, et d'accepter une révision des critères de la boîte verte comme le réclame le G20 ;

- Sur les subventions à l'exportation, le papier maintient les formulations floues de Doha sur leur extinction progressive sans pour autant prévoir leur élimination... et introduit une nouveauté : le principe de leur suppression totale pour les produits particulièrement sensibles pour les PED. Sur ce point, c'est l'Union Européenne qui est isolée. Le fait qu'elle réclame un parallélisme des efforts sur les autres mécanismes d'aide à l'exportation (aide alimentaire, crédit export) ne change pas grand chose. Le G20 refuse le principe de la limitation à quelques produits et avec le groupe de Cairns réclame une date d'élimination totale de ces subventions. Sur ce point les USA sont ouvertement prêts à abandonner l'Europe, qui semble se défendre très mollement. Les risques sont donc grands pour les produits concernés (viande, lait).

- L'accès reste la partie la plus dangereuse pour l'UE, le papier euro-américain évacue tout chiffre et reporte cette négociation à haut risque à plus tard. Il prévoit une « formule composite » d'engagement par une répartition des produits en trois catégories à laquelle s'appliqueront des formules de réduction de droits de douanes différentes : linéaires pour l'une (*uruguay round*), exponentielle pour la deuxième (formule « suisse ») et enfin une troisième où les droits seraient totalement éliminés (double zéro). Les débats sur ce point sont complexes : la formule composite est attaquée pour des raisons inverses par des PED protectionnistes (Inde) qui ont peur d'avoir à subir à terme les réductions trop importantes de la formule suisse, et par les libéraux (dont le Brésil) qui préféreraient une formule linéaire. Le G20 est donc divisé sur la question, quand aux G90, PMA, ACP bénéficiant de préférences commerciales, ils sont également préoccupés de voir s'éroder leurs avantages.

Mais la question principale reste la part respective de lignes tarifaires qui seront mise sous chaque formule...

- Le papier euro-américain prévoit un traitement spécial et différencié qui allègerait les obligations pour les PED et offrirait un accès à droit nul pour les pays les moins avancés. Néanmoins une différenciation dans ce traitement spécial réserve ces avantages aux seuls pays importateurs nets. La question du traitement spécial des PED est une pomme de discorde entre eux. Sur ce point, les arbitrages se feront à la fin.

### **À suivre... objectif juillet**

Si les discussions sont relancées et qu'on cherche à oublier Cancun, il ne faut pas perdre de vue que ce sont des négociateurs en fin de mandat qui cherchent à faire bouger les choses. Les difficultés sont toujours énormes : pour n'évoquer qu'un exemple, en dehors de l'agriculture, les sujets de Singapour sont de nouveau sur la table. La fenêtre de tir est étroite, le mois de juillet apparaît comme l'ultime limite. Enfin, du point de vue de l'agriculture européenne – qui n'a rien à gagner, tout à perdre, et qui doit payer pour le reste, les risques sont grands. Il ne faut pas oublier en effet que toute concession évoquée dans le cours des discussions est considérée comme acquise pour la suite des négociations ... qu'elles viennent tôt ou tard. La réforme de la PAC consentie à Luxembourg fait manifestement partie, dans l'esprit de nos partenaires, des concessions déjà empochées<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Prochainement un dossier de la revue *OCL* consacré à la réforme de la PAC et ses conséquences, reviendra sur le sujet.