

Les négociations redémarrent à la suite du rapport Falconer

La situation à l'automne 2007

Après l'enlisement et le blocage en 2006, les négociations agricoles ont refait surface en milieu d'année 2007. Le président des négociations Crawford FALCONER a proposé, en juillet, un projet complet et chiffré, qui tente de trouver un point d'équilibre entre les différentes positions. A la suite de cette avancée, les Etats-Unis ont repris l'initiative en septembre, suggérant que leur position sur les soutiens pourrait évoluer. Si cette annonce se concrétise, l'Europe devra répondre, en particulier sur la protection douanière, point délicat de sa position.

Après un an de purgatoire, reprise progressive du cycle de Doha

- **Les positions étaient bloquées depuis mi-2006.** Pascal LAMY, Directeur Général de l'OMC, avait suspendu les négociations « sine die », espérant mettre les négociateurs devant leurs responsabilités. L'équation posée était « triangulaire » : les USA étaient en difficulté sur le volet « soutiens agricoles » ; l'Europe résistait à une baisse accrue des droits de douane agricoles (volet « accès au marché ») ; les pays émergents unis au sein du « G20 » (Brésil, Inde, Chine) souhaitaient limiter l'ouverture de leurs marchés industriels et de services (volet sur le commerce non-agricole ou « NAMA »).
De plus, la reprise des négociations semblait difficile côté USA pour 2007, car la situation de cohabitation risquait de limiter les marges de manœuvre de l'administration (non-renouvellement du mandat de négociation ou « fast track »).
- **Des propositions renouvelées depuis le printemps.** Le président des négociations agricoles Crawford FALCONER a tenté plusieurs synthèses. Un document paru en mai a été retoqué. Une réunion à Potsdam s'est conclue par un échec, toujours sur la problématique du « triangle ». Le président FALCONER a alors repris l'initiative avec une proposition écrite et chiffrée le 17 juillet 2007. Celle-ci semble avoir été mieux reçue que les précédentes. Dès l'automne 2006, le négociateur européen, le Commissaire au commerce MANDELSON, avait déjà suggéré qu'il pourrait dépasser la position « officielle » européenne qui reste en principe sa proposition de Hong Kong (décembre 2005). Avec la reprise des négociations, il confirme et approfondit cette possibilité d'évolution, principalement sur le niveau de protection douanière de l'agriculture européenne. De leur côté, les Américains se disent prêts à revoir à la baisse le plafond de « soutien total distordant » dont bénéficient leurs agriculteurs, et à négocier « dans le cadre du document Falconer ».
- **Un contexte plutôt favorable au déblocage américain.** L'envolée des prix des céréales crée, en effet, un contexte favorable au déblocage de la position américaine. Les prévisions à long terme (OCDE, FAPRI) tablent sur un maintien de prix agricoles rémunérateurs. Ces résultats, évidemment porteurs d'une dimension politique, s'expliquent assez largement par le développement d'une politique musclée de biocarburants aux USA et, dans un second temps, en Europe. Outre que chacun est davantage prêt à faire des concessions sur fond de bonne conjoncture, le système états-unien de soutien est particulièrement concerné par l'évolution des prix agricoles : une part importante des « soutiens distordants », que l'OMC invite à réduire, consiste en effet chez eux en dispositifs très élastiques. Leurs marketing loans (prix garantis) comme leurs aides contracycliques se déploient en cas de chute des cours et se réduisent voire s'annulent si le contexte est porteur. L'espoir de prix élevés sur le long terme permettrait donc aux USA d'envisager un niveau restreint de ces soutiens. L'engagement à rester en dessous d'un plafond assez bas serait alors tenable sans que soit remise en cause l'architecture générale de leur politique agricole. La politique américaine de biocarburants (qui influe certainement sur ces perspectives de prix) n'est pas ou peu comptabilisée dans le soutien agricole. Autre point important côté USA, un modus vivendi s'installe entre l'administration et le Congrès. Le

renouvellement, au moins temporaire du mandat de négociation agricole du gouvernement, paraît aujourd'hui moins impossible qu'il y a quelques mois, surtout si la tournure du cycle de Doha paraît prometteuse pour l'économie américaine.

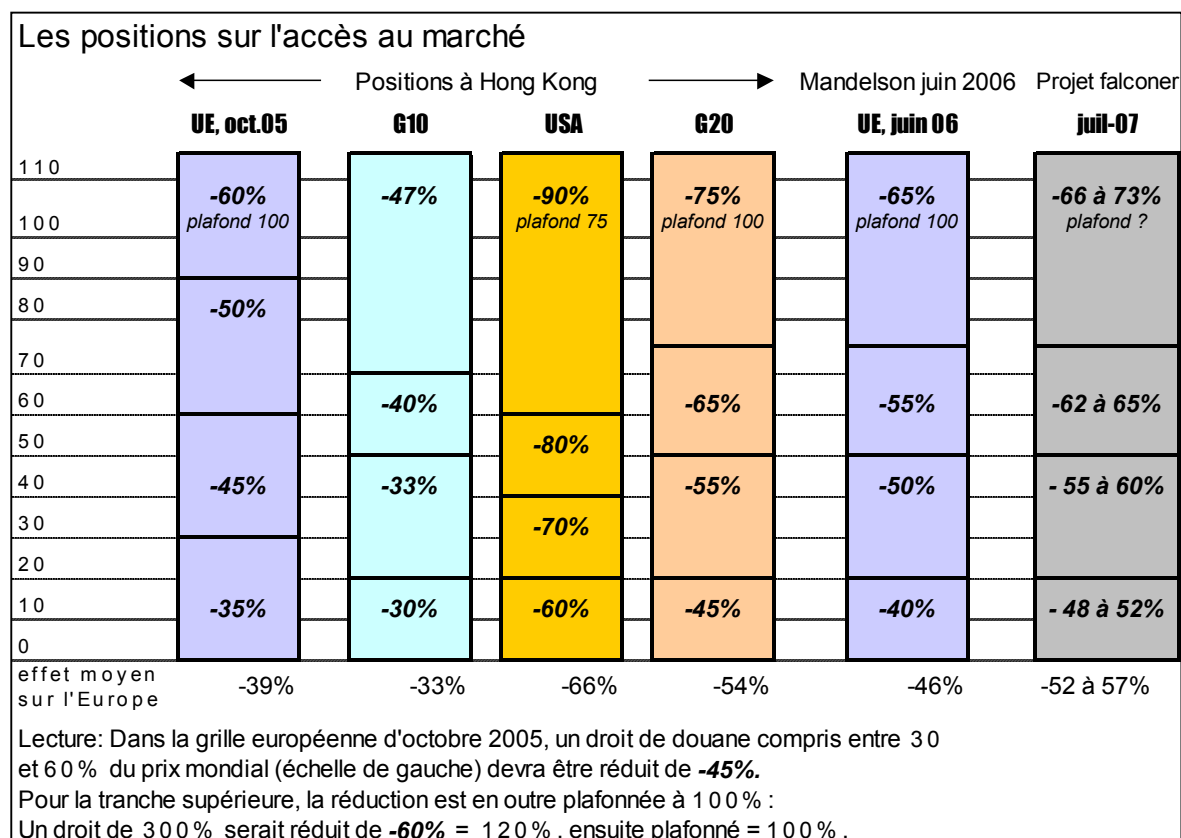
Les curseurs bougent sur la protection douanière

□ L'approche étagée

Pour chaque Etat-membre et chaque catégorie de produit (ligne tarifaire), la réduction du droit de douane est d'autant plus forte que le niveau initial de protection était élevé : c'est l'« approche étagée » décidée en 2004 et non contestée depuis.

□ Les seuils stabilisés sur les valeurs du G20

Lors de la conférence de Hong Kong (décembre 2005), chaque protagoniste avait proposé sa grille. Les tensions dans la négociation portaient notamment sur la bande « haute », pour les produits les plus protégés donc à priori les plus exposés à une baisse des droits de douane.



□ La proposition européenne reste officiellement celle de Hong Kong (dans les déclarations de la Direction de l'agriculture à Bruxelles notamment). Pourtant dans les négociations, cette position semble avoir déjà évolué à deux reprises :

- Juste avant le blocage du cycle mi-2006, l'Europe a accepté de négocier sur les seuils des bandes, en les alignant sur la grille du G20, plus dure car la bande haute englobe davantage de produits. La grille américaine était encore plus radicale. Depuis, les seuils « G20 » semblent ne plus devoir être remis en question.
- Lors de la réunion de Potsdam, il semble que le négociateur européen ait accepté le principe d'accroître encore les taux de diminution des droits de douane, environ 5 points en dessous de la grille du G20.
Ce niveau est en tout cas celui qui figure dans le projet Falconer de juillet 2007.

□ Les « produits sensibles » seront autorisés à une baisse moindre des droits de douane, en échange d'un accroissement des volumes dérogatoires non ou peu taxés à l'importation (contingents d'importation à droits réduits). Leur traitement se précise dans le document Falconer : pour l'Europe, 80 lignes tarifaires pourraient être concernées. Pour ces produits, il faudrait ouvrir des contingents pour garantir des volumes d'importation à hauteur de 5 % de la consommation intérieure.

Les restitutions à l'exportation seront éliminées

Ce point est acquis depuis 2004. La réduction des instruments de nos concurrents ayant un effet similaire sur le commerce (principe de « parallélisme ») a peu avancé.

Un nouveau front pour l'Europe sur le volet « soutien interne »

Le soutien macroéconomique à l'agriculture fait aussi l'objet d'une négociation.

- ❑ La "boîte orange" (ou MGS) contient notamment le soutien des prix (intervention en Europe, marketing loans aux USA). Il est question de la réduire de façon « étagée », c'est-à-dire de façon plus forte pour les pays ayant le niveau initial le plus fort. Pour l'Europe, plusieurs évaluations convergent pour dire qu'il est possible de supporter une réduction de 70 % par rapport au plafond précédent de 70 milliards d'euros (issu de l'accord de Marrakech). La proposition européenne est précisément de - 70 % pour elle-même et de - 55 % pour les USA (approche étagée oblige). Le document Falconer annonce respectivement - 70 % et - 60 %.
- ❑ La "boîte bleue" contient les aides couplées. Elle serait plafonnée à 2,5 % de la valeur de la production. Les USA souhaitent modifier la définition de cette boîte et y intégrer leurs aides contracycliques. L'Europe est peu concernée, son reliquat d'aides couplées devrait tenir dans cette limite.
- ❑ L'ensemble "orange + bleu" constitue le « total des soutiens distordants ». Là aussi, des réductions étagées sont à l'ordre du jour et elles semblent constituer désormais le point sensible de la négociation sur les soutiens.
Pour les USA, le texte de Falconer propose - 66 % à - 73 %, pour atteindre un niveau-plafond de 13 à 16 milliards de \$. Les USA refusaient jusqu'ici de réduire en dessous de 23 milliards de \$ mais semblent prêts à accepter 16 aujourd'hui, sans doute après analyse des perspectives de marché (voir plus haut). Cette concession côté américain reste conditionnée par des concessions européennes sur les droits de douane (leur exigence est toujours une réduction moyenne de 66 % ou au-delà).
En débloquant leur position, les USA modifient donc l'équilibre du « triangle » et relancent la négociation, obligeant les autres partenaires à bouger aussi. Pour l'Europe, l'appel à de nouvelles concessions sur les droits de douane est très clair.

Le rapport Falconer pourrait poser une autre difficulté aux européens : pour la tranche haute de l'échelle des soutiens totaux, où se trouve l'Europe, il propose une fourchette de - 75 % à - 85 %. Si ce dernier chiffre devait être retenu, l'Union européenne serait en difficulté, sauf à modifier la PAC de Luxembourg. Or le respect de ce cadre constitue justement une des limites du mandat de négociation de Mandelson.

Pour l'Union européenne, un « deuxième front » semble donc s'ouvrir sur le volet du soutien, à côté du volet sur la protection douanière déjà gênant pour elle.

- ❑ La "boîte verte" reste sanctuarisée dans le texte Falconer.

Vers un accord ?

On semble donc s'être rapproché d'un accord. Restent toutefois de multiples incertitudes :

- ❑ **Sur l'accord entre administration et Congrès aux USA.** Le Sénat est en train de reprendre les travaux de la Chambre des représentants pour élaborer le nouveau Farm Bill. La négociation à l'OMC doit évidemment rester en cohérence avec cette nouvelle politique.
- ❑ **Sur les concessions que sont prêts à faire les pays émergents sur le commerce non agricole.** Les négociations menées depuis mi-octobre montrent que l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud, mais aussi de nombreux pays en développement, opposeront une résistance à l'ouverture de leurs marchés industriels et de services. Ainsi un groupe de 110 pays s'est constitué pour contester le volet non agricole du document Falconer.
- ❑ **Sur la possibilité d'un rapprochement européen.** Le commissaire Mandelson semble proche des limites de son mandat. D'un autre côté, le bilan de santé de la PAC, s'il est bouclé rapidement, pourrait modifier les marges de manoeuvre (bien qu'il soit annoncé dans la continuité de l'Accord de Luxembourg).

La longueur du chemin jusqu'à un accord est donc incertaine. Un coup de théâtre ne peut être exclu. En tout cas, contrairement à ce qu'on avait pu croire il y a un an, le Cycle de Doha n'est pas mort, loin s'en faut.

Jean HIRSCHLER - Chambre d'Agriculture de l'Orne - Mise à jour : 9 novembre 2007