



Quel avenir pour les négociations à l'OMC ?

Les négociations commerciales multilatérales à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), engagées depuis 2001 dans le cadre du cycle de Doha, ont été suspendues le 24 juillet 2006. L'hypothèse d'une relance début 2007 reste ouverte, sinon ce sera beaucoup plus tard : analyse des conséquences.

De Doha à Hong Kong

Le cycle de négociations commerciales du Millénaire, ou Cycle de Doha, a démarré fin 2001. Lors de la conférence de Cancun (septembre 2003), un changement considérable s'est produit avec l'émergence d'un troisième « poids lourd » face aux USA et à l'Europe : le « G20 », constitué notamment du Brésil, de l'Inde et de la Chine, soit 40 % de la population mondiale. Après Cancun, un accord d'étape a toutefois été trouvé le 1^{er} août 2004. La conférence de Hong Kong, en décembre 2005, a donné lieu à une clarification des positions des principaux protagonistes. Il a pu être conclu par une déclaration commune, qui reprend largement les acquis de l'accord du 1/8/04, en les précisant quelque peu.



A ce stade plusieurs points faisaient l'objet d'un accord partiel sur le plan agricole :

- L'élimination des outils de soutien aux exportations, notamment des restitutions européennes. L'élimination « parallèle » des outils équivalents (crédits à l'exportation, sociétés commerciales d'Etat...) est affirmée dans le principe.
- La généralisation des approches « étagées » pour les volets « accès au marché » et « soutien interne » : plus une protection ou un soutien est fort en situation initiale (avant accord), plus les disciplines le concernant seront sévères, afin de faire converger les positions après application. Les taux de réduction sur ces deux points restent à fixer.

Ces avancées de la négociation sont des points d'étape, qui ne seront validés que si le cycle se conclut par un accord global : « Rien n'est conclu tant que tout n'est pas conclu ».

En parallèle des discussions agricoles, un autre champ de négociation a porté sur les droits de douane industriels (encore élevés dans les pays du G20) et les implantations de firmes industrielles ou de services dans ces pays (règles sur les marchés publics et les investissements).

Les positions des principaux blocs de négociation ont conduit à un équilibre qui dépasse largement la seule négociation agricole.

Tab 1 . Positions de négociation	USA	G20			UE	Japon
		Brésil	Inde	Chine		
Agri. - Accès au marché	Offensif	Offensif	Défensif	Défensif	Défensif	Défensif
Agri. - Concurrence à l'exportation	Offensif	< Offensif >			Fin des restit. concédée	
Agri. - Soutien	Défensif	< Offensif >			Offensif	Défensif
Secteur industriel et services	Offensif	Défensif	Défensif	Offensif	Offensif	Offensif



Un enlèvement progressif début 2006

La conférence de Hong Kong précisait le calendrier pour la suite : les « modalités » agricoles, c'est-à-dire les principaux curseurs, devaient être précisées pour le 30 avril 2006. Les « listes », c'est-à-dire les mesures précises par produit, devaient être élaborées en vue d'un accord fin 2006. L'étape du 30 avril n'a pas été tenue.

En juin-juillet 2006, des discussions intenses ont conduit à une évolution des positions. Le Commissaire au commerce MANDELSON a notamment entrepris un rapprochement de l'offre européenne sur l'accès au marché avec celle du G20. Les exigences américaines ont été jugées extrémistes sur ce volet, à la fois par l'UE mais aussi par le G20, dont certains membres ont nettement le pied sur le frein en matière d'accès aux marchés agricoles (Inde, Chine). Sur le volet soutien interne à l'agriculture, les USA ont été mis en difficulté et n'ont pas mis sur la table d'évolution importante de leur position.

La rencontre ministérielle restreinte entre les principaux pays, organisée à Genève les 29 juin et 1^{er} juillet 2006, autour d'une ébauche de texte (rapport « Falconer »), n'a pas permis de trouver un accord. Pascal LAMY, directeur général de l'OMC, a fait état d'une « situation de crise ». Il a ensuite engagé des consultations courant juillet. Le 24, les négociations ont été suspendues *sine die*, faute de convergence.

Les évolutions de la position européenne

Monsieur MANDELSON a joué le rapprochement avec le G20 sur la baisse des droits de douane agricoles, principal point de blocage côté européen. Sa proposition de juin 2006 reprend le découpage en « bandes » selon les seuils du G20 et renforce les taux de diminution dans chaque bande par rapport à la proposition européenne d'octobre 2005. Elle concède également une réduction du nombre de produits sensibles, de 8 % à 4-5 % de lignes tarifaires.

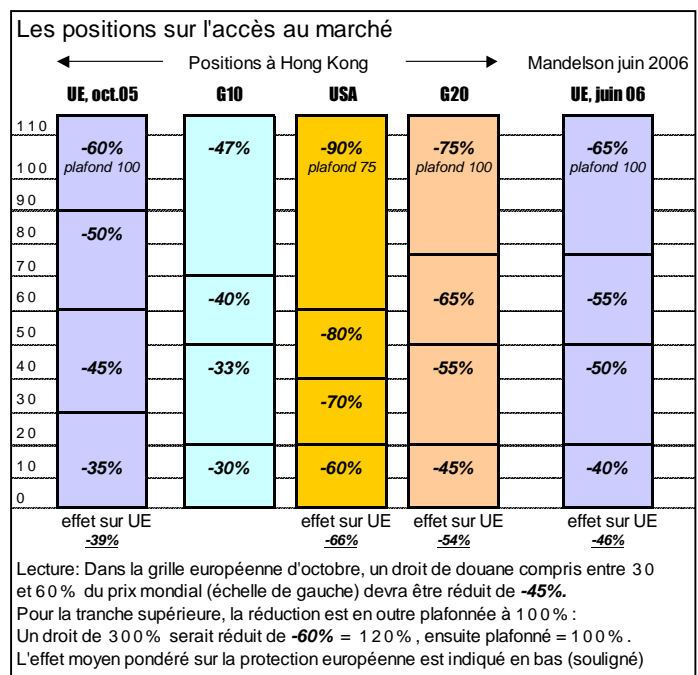
Cette proposition a toutefois été qualifiée de « conditionnelle », sa concrétisation dépendant de concessions sur le soutien de la part des USA et des concessions sur le volet industriel et services, de la part du G20.

A la suite de l'échec de début juillet, Monsieur MANDELSON a évoqué à nouveau la convergence vers la grille du G20, jusqu'à 51,6 % de baisse moyenne, donc au-delà de la proposition de juin (propos de Monsieur BALAS, adjoint de Monsieur MANDELSON, le 11 juillet).

L'enjeu de ces dernières prises de position est bien sûr de savoir ce qui « resterait sur la table » comme point de re-démarrage, si la négociation venait à reprendre.

Pour la Direction de l'Agriculture à Bruxelles, l'adoption de ces chiffres aurait un impact bien plus fort que la proposition d'octobre 2005, car

on se situe au seuil où une perte très significative de protection se concrétiserait. L'analyse de la Commissaire à l'agriculture est que « l'offre du 28 octobre 2005 reste sur la table » (24 juillet). Partage des rôles ou réelle divergence ?



Quels scénarii de reprise des négociations ?

Plusieurs pays ont appelé à une reprise des négociations, mais désormais aucune date formelle n'est plus citée.

Le calendrier est resté bloqué jusqu'à début novembre 2006 par la perspective des élections au Congrès américain (Chambre des représentants et Sénat).

Un créneau peut en théorie se présenter entre décembre 2006 et mars 2007.

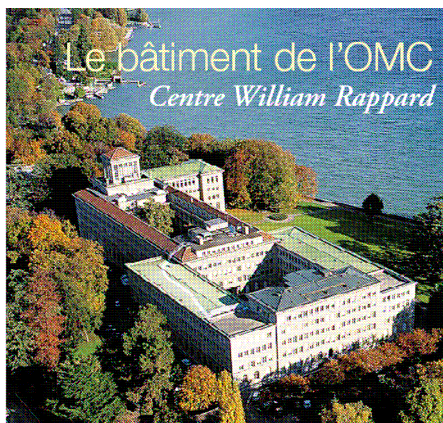
Mais en juin 2007, l'administration américaine aura besoin du renouvellement par le Congrès du mandat qui lui permet de négocier (voir encadré). Ce renouvellement est incertain car les démocrates ont emporté la majorité dans les deux Chambres aux élections de novembre. Les élections présidentielles, en 2008, contribueront à entretenir un climat préélectoral courant 2007, tandis que le débat sur la prochaine politique agricole américaine (« Farm Bill ») battra son plein.

Pour que les USA puissent faire des concessions sur les « boîtes », ce Farm Bill devra modifier les aides à l'agriculture, notamment les aides contracycliques. Finalement, les USA se retrouvent aujourd'hui dans la position difficile qu'avait connue l'Europe en 1990 : ils ont du bloquer les négociations parce que leur loi agricole interne n'était pas compatible. L'Europe a du attendre 1992 pour réformer la PAC sous la pression et parvenir à un accord à Blair House l'année suivante.

Certains observateurs considèrent que la mise au point d'un accord pourrait se faire d'ici juin 2007. Mais pour une majorité d'analystes, le délai est trop court. « Je pense qu'il y a une très forte chance que le cycle de Doha ne réussisse pas » déclarait Crawford Falconer, Président du Comité des négociations agricoles, début novembre.

Encadré : le « fast track », indispensable aux négociateurs américains

Aux USA, l'administration négocie les accords commerciaux mais ceux-ci doivent être ensuite validés par le Congrès (Chambre des Représentants et Sénat). Une procédure permet toutefois de simplifier cette procédure : la Trade Promotion Authority, ou "Fast track", permet à l'administration de négocier un accord qui sera approuvé ou rejeté par le Congrès *de façon globale*, et non article par article. Cette procédure est indispensable aux négociateurs américains pour avancer de façon crédible dans la négociation avec les autres pays.



Si ce scénario ne se concrétise pas, la reprise de la négociation serait reportée en 2009, d'après Mariann FISCHER-BOEL : « Ce serait alors un cycle complètement différent, avec une réforme de 2003 de la PAC déjà morte », c'est-à-dire bien plus difficile à valoriser au crédit de l'Europe.

De son côté, la Commissaire MANDELSON suggère « d'extraire un paquet développement » des acquis engrangés dans le début de négociation, en particulier l'extension multilatérale de l'initiative européenne « tout sauf les armes », prévue dans l'accord du 1^{er} août 2004.

Des analystes issues de la profession agricole sont d'avis que cette « pause » doit être mise à profit pour repenser la place de l'agriculture dans les négociations commerciales.

A plus long terme, Marcos JANK, le principal expert brésilien dans les négociations OMC, pense préférable un report franc de la négociation à 2008 ou 2010 : d'après lui le climat sera alors peut-être plus favorable à un accord, car les pays émergents encore réticents comme l'Inde auront d'ici-là mieux perçu les avantages de la libéralisation. D'après lui, d'ici-là Georges BUSH et Jacques CHIRAC seront partis. La PAC sera en pleine révision, en 2008, en vue d'une nouvelle profonde réforme 2013. Enfin les bioénergies vont donner de l'air aux marchés agricoles ce qui facilitera un accord.

Sans accord, quelles conséquences ?

Dans l'attente ou en l'absence d'un accord, l'OMC continue à jouer un rôle important. Restent en effet en place : les accords du GATT ; l'accord de Marrakech (notamment l'Accord Agricole) ; et le tribunal de commerce international que constitue l'Organe de Règlement de Différends (ORD).

Des conséquences économiques directes peu marquées d'après un modèle CEPII

D'après le Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII), l'impact économique serait relativement faible : un accord aurait accru la croissance mondiale de + 0,23 %, l'échec ne compromet donc que très marginalement les perspectives économiques mondiales.

Davantage d'accords régionaux

Les accords régionaux permettent de traiter des questions d'accès au marché (droits de douane, contingents) à l'échelle des pays contractants. Par contre, des sujets comme le soutien à l'agriculture (les fameuses « boîtes ») ne peuvent être discutés dans un tel cadre, trop restreint. L'accord régional, le plus d'actualité pour l'Europe, est l'accord « UE-Mercosur », dont la négociation avait battu son plein en 2004, suspendu faute de convergence en octobre 2004. Des contacts récents, en septembre 2006, laissent présager une reprise prochaine des négociations. Le Parlement européen vient de voter une motion appelant à conclure rapidement cet accord. Le Commissaire MANDELSON « ne considère pas les accords bilatéraux comme une alternative à l'absence d'accord à l'OMC », mais des projets sont néanmoins à l'étude entre l'UE et l'Amérique centrale, l'Ukraine, l'Inde, la Corée et l'ASEAN.

Davantage de contentieux

Deuxième conséquence possible, la multiplication des conflits commerciaux : l'ORD peut, sinon générer de nouvelles règles, du moins faire évoluer l'interprétation des textes en vigueur.

Des plaintes portant sur des points structurels des politiques agricoles pourraient se multiplier, afin de forcer certaines évolutions en l'absence d'accord global. Ainsi, la plainte du Brésil, de la Thaïlande et de l'Australie contre le régime sucrier européen, qui s'est conclue par la victoire des plaignants en 2005, a conduit l'Europe à réformer en urgence et en profondeur ce secteur.

L'Europe vient aussi d'être condamnée en première instance pour sa réglementation sur les OGM, après un vaste procès public. Condamnation symbolique puisque la législation a été changée depuis lors, mais qui interdit désormais à l'UE de faire machine arrière.

La condamnation des USA sur plainte du Brésil dans l'affaire « Coton » est sans doute d'une portée supérieure : elle remet en cause la classification « verte » des aides découplées américaines. Marcos JANK estimait en août 2006 que « le cas du coton ouvre les portes pour plusieurs contentieux du même genre (...). Si l'impact négatif des soutiens américains sur nos producteurs devait se faire sentir, on peut espérer que le Brésil n'hésiterait pas à ouvrir de nouveaux contentieux. »

La Commission européenne continue à souhaiter une PAC « OMC-compatible »

La négociation à l'OMC, si elle n'a pas permis d'accord, inspire toujours fortement les réformes futures proposées par la Commission européenne :

- Aller au maximum vers le « vert ». Le découplage total en serait la traduction concrète, ainsi que l'extension des réformes aux fruits et légumes et au vin (qui pèseront pour moitié du soutien orange au terme de la réforme de 2003).
- La mise au point de nouveaux outils de politique agricole (assurance récolte par exemple) ne se raisonnera qu'en boîte verte.
- De même, sur les restitutions, Madame FISCHER-BOEL déclare : « Devons-nous aller de l'avant et abolir les restitutions ? D'un côté agir ainsi unilatéralement nous prive d'une carte que nous pourrions jouer si les négociations reprennent. D'un autre côté, les restitutions sont l'objet de vives critiques. Elles relèvent de la PAC d'autrefois (...) et pourraient être attaquées dans un panel à l'OMC. »