

Les notes d'analyse du CIHEAM

N° 40 – Octobre 2008

Négociations à l'OMC

Retour sur un échec et conséquences pour les pays méditerranéens

Michel Petit

Consultant CIHEAM-IAM Montpellier

Négociations à l'OMC

Retour sur un échec et conséquences pour les pays méditerranéens

Michel Petit

Consultant CIHEAM-IAM Montpellier

Introduction

L'échec de la conférence ministérielle de l'OMC en juillet dernier pose de nombreuses questions : marque-t-elle la fin et l'échec des négociations multilatérales du cycle de Doha ? Si la réponse est non, quelles sont les perspectives de la négociation et avec quelles échéances ? Si la réponse est oui, comment expliquer un tel échec ? S'agit-il d'un coup d'arrêt au processus de libéralisation des échanges commerciaux internationaux, qui avait commencé à l'issue de la deuxième guerre mondiale ? Les arrangements bilatéraux ou régionaux vont-ils prendre le pas sur les négociations multilatérales ?

Plus généralement, si les gouvernements nationaux du monde n'ont pas pu s'entendre sur les négociations commerciales, doit-on s'inquiéter pour les perspectives d'accord dans le domaine de l'environnement, comme par exemple la lutte contre le réchauffement climatique, où les conflits d'intérêts semblent beaucoup plus aigus ? Il n'est pas possible de répondre aujourd'hui à toutes ces questions, et encore moins dans le cadre de cette brève note. Nous tenterons cependant de les évoquer et d'examiner les implications de cette conjoncture incertaine pour la région méditerranéenne, plus particulièrement pour le processus Euro-Méditerranée. Pour comprendre la situation actuelle et l'échec de la récente conférence, il convient tout d'abord de replacer les événements dans la perspective historique du processus de libéralisation du commerce depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

1 La fin d'un long processus de libéralisation ?

La fin de la deuxième guerre mondiale a été une période de repentir intellectuel, attribuant à l'absence de coordination internationale des politiques économiques nationales au cours des années 30 une grande part de responsabilité dans la création de conditions favorables à la venue au pouvoir en Allemagne, en Italie et au Japon des régimes tenus pour responsables de la guerre. Certes, la crise financière de 1929 et la grande crise économique qui a suivi avaient légitimé une plus grande intervention de l'Etat pour réguler les mécanismes de marché dans de nombreux domaines. C'est notamment de cette période que datent les politiques d'intervention massive sur les marchés agricoles, qui ont largement survécu jusqu'à nos jours. Mais à la fin de la guerre, un consensus large s'est dégagé autour de l'idée que l'absence de coordination entre politiques nationales avait prolongé la crise. Vues d'un point de vue strictement national, une dévaluation compétitive et une protection plus élevée aux frontières peuvent contribuer à une relance économique et donc à la lutte contre le chômage intérieur, mais cela bien sûr au détriment des partenaires commerciaux. Les autres gouvernements sont alors incités à faire de même.

Il en était résulté une multiplication des obstacles aux échanges commerciaux, constituant un facteur de prolongation de la crise économique, ce qui avait fait le lit de la prise de pouvoir par les nazis en Allemagne, par les fascistes en Italie et par les cercles nationalistes/impérialistes au Japon. C'est ce consensus qui a présidé à la création des institutions de Bretton Woods (FMI et Banque Mondiale) dans les domaines monétaire et financier et du GATT dans le domaine du commerce. Dans tous les cas, il s'agissait d'accords entre gouvernements volontaires pour imposer et respecter des disciplines collectives.

Dans cette perspective, la libéralisation des échanges apparaissait comme un bien public international, pour employer une terminologie d'aujourd'hui. On était bien conscient cependant que toute libéralisation implique des perdants, mais les gains devant être globalement supérieurs aux pertes, il est théoriquement possible de donner des compensations suffisantes aux perdants sans annuler tous les gains. Cependant, de fait les perdants potentiels s'opposent aux mesures de libéralisation et ils sont souvent capables de se mobiliser politiquement, bien plus que les gagnants potentiels.

C'est là l'obstacle principal à la libéralisation selon cette analyse en termes d'économie politique, qui a inspiré la création du GATT et de ses principales procédures. Celles-ci ne visent pas à instaurer le libre échange, considéré comme impossible politiquement et pas forcément souhaitable de toutes façons, mais à faciliter un processus susceptible de surmonter l'opposition politique des perdants potentiels et allant dans le sens de la libéralisation des échanges. C'est à cause de ce pragmatisme que l'agriculture a pu pendant longtemps échapper au mouvement général de libéralisation, au début d'ailleurs à la demande expresse des Etats-Unis. Il a en effet fallu attendre les accords de Marrakech en 1994, concluant le cycle de négociations multilatérales communément appelé « Uruguay Round », pour que l'agriculture soit impliquée de façon significative dans le mouvement de libéralisation.

Dans le cycle suivant, initié à Doha en 2001, l'agriculture a joué un rôle central. Mais il faut souligner cependant que la dynamique des négociations a été influencée par une nouvelle conjonction des forces en présence. Celle-ci est maintenant très différente de ce qu'elle était lors de l'Uruguay Round. Alors, ce sont d'abord les Etats Unis qui poussaient la libéralisation des échanges agricoles. Ils ont été efficacement soutenus par le groupe de Cairns, un ensemble hétérogène de pays ayant tous cependant un intérêt à l'ouverture des marchés des pays développés, en particulier. Leur principale cible était la PAC de l'Union européenne, mais aussi les protections aux frontières élevées d'autres pays riches comme le Japon, la Suisse ou la Norvège. Finalement, les premiers ont gagné mais le résultat n'a été qu'une libéralisation très partielle en agriculture. Il en est résulté une dissymétrie forte dans les engagements réciproques, au détriment des pays en développement qui avaient peu participé et pas eu vraiment voix au chapitre. Or le nombre de pays en développement devenus membres de l'OMC a beaucoup augmenté depuis 1994 et, pour la première fois, ceux-ci ont largement pesé dans la négociation du Doha Round, qui avait d'ailleurs été baptisé Round du développement lors de son lancement.

C'est à la réunion de Cancun en 2003 que le changement radical des forces en présence s'est manifesté avec éclat. L'Europe et les Etats-Unis, dont l'opposition en matière agricole avait été l'élément structurant essentiel des négociations multilatérales pendant des décennies, se sont retrouvés ensemble en position défensive sur le dossier des subventions agricoles. Les pays émergents, fers de lance du nouveau G20, et les pays les moins avancés ont en effet fait alliance pour dénoncer vigoureusement les subventions massives dont bénéficient les agricultures des pays développés, quelles que soient les différences entre ces subventions selon les pays. La suite des négociations a montré que ce conflit Nord-Sud sur l'agriculture était crucial. Il a remis en cause le consensus général sur les bienfaits de la libéralisation des échanges commerciaux, qui avait permis jusque là de surmonter les obstacles et de conclure les rounds successifs du GATT, chacun étant une étape dans un progrès continu de la libéralisation.

De nombreux pays en développement ont en effet vu dans les accords de Marrakech le résultat d'un double langage des pays occidentaux. Ceux-ci avaient prôné la libéralisation aux pays en développement, conformément au très libéral consensus de Washington qui inspirait les actions de la Banque Mondiale et du FMI. Mais ces mêmes pays occidentaux avaient multiplié les exceptions dans le domaine agricole, maintenant souvent de fortes protections aux frontières et se permettant des subventions importantes, causes de graves distorsions de concurrence. Paradoxalement, ce n'est pas la libéralisation qui était ainsi remise en cause mais ses insuffisances, comme l'illustre l'échec des pays « amis de la multifonctionnalité » de l'agriculture lorsqu'ils ont essayé de mettre ce sujet à l'ordre du jour des négociations agricoles du Doha Round. Ces pays développés n'ont pas réussi à convaincre les pays en développement, tout particulièrement l'Inde, de forger avec eux une alliance contre les « libéraux » (Etats-Unis et groupe de Cairns).

2 Le cycle de Doha : un échec annoncé ?

La remise en cause du consensus en faveur de la libéralisation des échanges semble cependant manifeste lorsque l'on examine la cause immédiate de la rupture des négociations en juillet à Genève. Celles-ci ont en effet achoppé sur le degré de protection que les pays en développement pourraient accorder à leur agriculture en cas de crise, notamment une augmentation très rapide des importations menaçant la survie de nombreux petits agriculteurs, ce que l'on appelle la « clause de sauvegarde » dans la terminologie des négociations. L'Inde, soutenue par la Chine, s'est fermement opposée à la pression des Etats-Unis qui voulaient restreindre les conditions de déclenchement de cette clause de sauvegarde. Et aucun compromis n'a pu être trouvé sur ce point. On peut évidemment en conclure que les impératifs de sécurité alimentaire, peut-être même de souveraineté alimentaire, ont été plus forts que le consensus sur les bienfaits de la libéralisation.

Mais d'autres interprétations, en termes d'économie politique, sont aussi plausibles. D'une part, le gouvernement des Etats-Unis aurait pu se montrer plus souple pour sauver une négociation qui avait presque abouti. Mais ce gouvernement savait bien que la ratification par le Sénat d'un accord final éventuel n'était pas assurée. Sa crédibilité sur la scène intérieure dépendait probablement, dans l'esprit des négociateurs, d'un succès en matière d'ouverture des marchés agricoles des pays émergents. Pour l'Inde, les concessions en matière de protection dans les domaines de l'industrie et des services étaient politiquement difficiles, même si chacun était convaincu qu'elles seraient nécessaires pour un accord final. Tactiquement, il était probablement plus habile de faire échouer les négociations en brandissant les exigences de la souveraineté alimentaire qu'en défendant la nécessité de protéger son industrie et ses services.

Finalement, quels que soient les calculs politiques des uns et des autres, il est évident que les négociateurs n'ont pas réussi à trouver un accord. Et c'est cette impuissance collective qu'il faut analyser. Elle marque l'érosion du consensus en faveur de la libéralisation qui prévalait depuis plus de soixante ans. Il faut alors expliquer cette érosion. Pour cela, il est utile de retracer le déroulé des négociations agricoles depuis l'accord de Marrakech (1994). En effet, ces accords incluaient un rendez-vous sur l'agriculture en 1999. Et ce rendez-vous a joué un rôle important dans le lancement du cycle de Doha.

Dans les dernières phases de la négociation de l'Uruguay Round, tous les négociateurs étaient bien conscients que, dans les cas de l'agriculture, la libéralisation des échanges impliquait de profondes réformes des politiques agricoles internes, notamment celle de la PAC pour ce qui concerne les pays de l'Union Européenne. Un rendez-vous a donc été programmé en 1999 pour faire le point du processus de réforme. L'Union européenne savait qu'elle serait sur la défensive car les concessions qu'elle avait faites dans le cadre des accords de Marrakech étaient loin de satisfaire les demandes des plus « libéraux » (Etats-Unis et groupe de Cairns).

Le contre-feu de la multifonctionnalité, qui aurait légitimé la poursuite d'un soutien public à l'agriculture, ayant échoué, il est apparu plus opportun aux négociateurs européens de replacer la négociation agricole dans un cadre multisectoriel. Pour les libéraux, une nouvelle négociation fournissait l'opportunité de renouveler les pressions sur les protections dans le domaine de l'agriculture. Ceci a fourni la base du consensus nécessaire au lancement d'un nouveau cycle de négociations multilatérales. L'échec de la réunion ministérielle de 1999 à Seattle a cependant montré qu'un tel lancement n'allait pas de soi, même si les manifestations spectaculaires organisées dans la rue par les syndicats ouvriers américains et les organisations alter-mondialistes n'ont joué qu'un rôle second dans cet échec, qui a été consommé dans la salle de conférence.

L'échec de Seattle n'a pas détruit le consensus en faveur d'un nouveau cycle de négociations multilatérales, comme l'illustre le lancement du cycle de Doha deux ans plus tard. Mais, comme indiqué ci-dessus, la réunion de Cancun deux ans plus tard encore (en 2003) a montré que les données fondamentales de la négociation avaient profondément changé. Celle-ci s'est structurée principalement en un conflit Nord-Sud, autour de la question des subventions agricoles dans les pays riches. En même temps, est apparue la grande hétérogénéité des pays en développement, tout particulièrement les différences d'intérêt, parfois même les conflits d'intérêts, entre pays émergents et pays moins avancés. Cependant, sur la question des subventions agricoles des pays riches, ces deux groupes ont fait front commun, comme l'illustre l'exemple emblématique du coton, où l'action médiatique et politique des pays soudano-sahéliens a rejoint l'action judiciaire du Brésil devant l'Organe de Règlement des Différends (ORD) à l'OMC.

Cependant la négociation a progressé à Genève après l'échec de Cancun. Les pays en développement ont réussi à influencer fortement le déroulement de ces négociations. Ils ont insisté pour que des progrès significatifs soient faits sur l'agriculture avant de négocier vraiment sur les autres dossiers. De ce fait, des avancées importantes en matière agricole ont été « mises sur la table »¹ : élimination à terme des subventions aux exportations et réductions importantes des protections aux frontières et des subventions comptabilisées au titre du « soutien interne », avec de multiples exceptions en faveur des pays les plus pauvres. Mais en ces matières, le diable est vraiment dans les détails et le dossier agricole n'a jamais été bouclé, la clause de sauvegarde évoquée ci-dessus en faisant d'ailleurs partie. En outre, les progrès en matière industrielle et de services ont été très lents et les avancées potentielles en termes de libéralisation n'ont jamais paru spectaculaires. Enfin, aucun accord ne se dessinait sur la question des indications géographiques, présentée pourtant comme essentielle par l'Union Européenne.

Au total, on comprend que la négociation a échoué faute parmi les pays membres de champion ou de leader prêt à se battre pour la faire réussir, quels que soient les efforts déployés par Pascal Lamy et l'ensemble du secrétariat de l'OMC2. Le consensus fort en faveur de la libéralisation des échanges qui avait permis de surmonter les obstacles considérables au cours des négociations précédentes n'a pas suffi cette fois-ci. D'une part, il s'est érodé dans l'opinion publique de nombreux pays, comme l'illustre l'audience dont bénéficient les thèses tiers-mondistes. D'autre part, décider par consensus comme c'est la règle à l'OMC aujourd'hui est peut-être devenue une gageure avec 153 pays membres.

3 Quelles répercussions possibles pour les pays méditerranéens ?

Outre les inquiétudes pour la gouvernance mondiale, évoquées au début mais qui sortent du cadre de cette note, l'échec de la conférence ministérielle de juillet 2008 interpelle tous ceux qui s'intéressent aux politiques publiques, en particulier dans la région Méditerranéenne. En effet, la question de la libéralisation des échanges agricoles joue dans cette région un rôle crucial dans les débats relatifs à divers aspects cruciaux des politiques publiques depuis déjà de nombreuses années : politiques commerciales, bien sûr, mais aussi politiques agricoles et alimentaires et politiques de relations extérieures. La question a été au cœur du processus de Barcelone depuis 1995 et aussi de sa relance dix ans plus tard. Un engagement de réaliser une zone de libre échange en 2010 n'a-t-il pas été pris ? On sait aujourd'hui que cet engagement ne sera pas tenu. Cet échec, dans lequel le secteur agricole est en première ligne, est source de fortes tensions et frustrations. L'impossibilité de trouver un accord à l'OMC en juillet 2008 remet-il en cause un fondement essentiel de tous ces débats relatifs aux politiques publiques dans la région ? Conclure par l'affirmative serait probablement trop rapide et trop radical. Mais un réexamen approfondi des présupposés fondamentaux de nombreux débats serait probablement justifié.

¹ Cette expression reflète une caractéristique importante d'une négociation multilatérale et multi-sectorielle : aucune concession ne devient effective avant un accord général sur un paquet global permettant à chacun d'apprécier l'équilibre d'ensemble des concessions faites par les uns et les autres.

² En toute rigueur, il faut remarquer que l'échec de la conférence de juillet 2008 ne marque pas la fin des négociations du Doha Round. Celles-ci se poursuivent à Genève. Mais, au moment d'écrire ces lignes, il semble que l'espoir caressé récemment par P. Lamy de tenir une nouvelle réunion ministérielle à Genève avant les élections aux Etats-Unis soit de plus en plus vain.

Dans le cadre plus modeste de cette note, on se contentera d'examiner les implications du blocage à l'OMC sur l'évolution des positions commerciales des principaux partenaires méditerranéens. A court terme, la principale conséquence pour les pays du sud et de l'est de la Méditerranée d'un accord du Round de Doha, tel qu'il se profilait, aurait été une *érosion des préférences* dont beaucoup d'entre eux bénéficient pour l'accès aux marchés européens. En effet, bien que le processus de Barcelone soit un processus régional impliquant les 27 pays de l'Union Européenne et dix pays du sud et de l'est de la Méditerranée, sa mise en œuvre concrète en matière commerciale se réalise par des négociations bilatérales. Chacune d'elle tient légitimement compte des acquis antérieurs. Il en résulte que l'ensemble détaillé des accords entre un pays méditerranéen et l'Union Européenne est pour partie le produit des accords antérieurs passés par ce pays avec l'Union depuis plusieurs décennies. Ces accords reflètent de multiples facteurs, y compris bien sûr les conditions spécifiques de la production agricole, produit par produit, dans chaque pays. Il n'est donc pas surprenant que ces accords commerciaux soient très différents d'un pays à l'autre, ce qui se traduit dans certains cas par des préférences commerciales importantes pour tel ou tel produit, comme par exemple pour les tomates marocaines. Tout processus de négociations multilatérales met en danger ces préférences spéciales. L'échec de la conférence de Genève a donc l'avantage de retarder l'échéance à laquelle ces préférences spéciales seront remises en cause.

Au-delà de ces considérations tactiques produit par produit, la réalité des échanges nord-sud en Méditerranée est dominée par le poids massif de l'Union Européenne comme partenaire commercial des pays du sud et de l'est de la région. Par conséquent, pour les pays partenaires de l'UE, l'évolution des *négociations régionales/bilatérales* avec celle-ci est beaucoup plus importante que ce qui se passe à l'OMC. Il est encore trop tôt pour apprécier les conséquences du blocage au niveau multilatéral sur le processus euro-méditerranéen. Celui-ci dépendra de nombreux facteurs, notamment de l'impact réel qu'aura le lancement récent de l'Union pour la Méditerranée. Mais il faut prendre aussi en compte le fait que la Commission Européenne sera renouvelée prochainement. Les discussions internes sur le prochain cadre budgétaire européen auront aussi une influence sur les futures priorités de l'Union européenne dans ses relations avec le reste du monde. Quant aux conditions plus spécifiquement agricoles, on peut espérer qu'une prise de conscience se produira en Europe pour mieux apprécier les enjeux, finalement assez modestes, pour les agricultures méditerranéennes d'Europe, d'une éventuelle libéralisation des conditions d'accès au marché européen pour les produits venant du sud et de l'est de la région. En revanche, la libéralisation de l'accès aux marchés des pays du sud pour les céréales, en particulier, est beaucoup plus délicate et beaucoup dépendra, en la matière, de l'intelligence qui prévaudra à la conception et à la mise en œuvre des réformes complémentaires à introduire dans les politiques internes, une libéralisation de l'accès au marché intérieur pouvant être l'occasion d'une remise en cause du statu quo.

Au total, on peut supputer que l'échec de la conférence ministérielle de juillet 2008 à Genève n'aura pas de grandes conséquences pour la région méditerranéenne, à court terme au moins. Ceci résulte d'abord du poids dominant de l'Union européenne dans les échanges des pays de l'est et du sud de la mer commune. Mais ce faible effet reflète aussi peut-être le caractère marginal de ces pays à l'échelle du monde ; les principaux acteurs et les principaux enjeux des négociations à l'OMC n'étaient pas dans cette région. Cependant, les questions plus doctrinales relatives aux avantages et inconvénients de la libéralisation des échanges continueront de jouer un rôle crucial dans les débats concernant les politiques publiques dans la région. Et l'échec de Genève reflète probablement au moins une érosion du consensus général sur les bienfaits de la libéralisation des échanges.

En résulte-t-il une opportunité pour promouvoir davantage la construction d'une zone euro-méditerranéenne dans laquelle les questions agricoles et alimentaires constitueraient une variable déterminante dans le processus d'intégration régionale et de coopération renforcée, comme envisagé dans le rapport *Mediterra 2008* ? Peut-être, mais le succès d'une telle entreprise dépend surtout de considérations internes à la région : y a-t-il vraiment un consensus politique entre le nord et le sud de la région sur un tel projet ? N'est-il pas plus réaliste de croire que l'avenir de la région sera celui d'une « Méditerranée éclatée », dans laquelle de nombreux acteurs étrangers, attirés par les ressources, notamment pétrolières, et les marchés potentiels, interviendront de plus en plus.



Le CIHEAM a été créé, à l'initiative conjointe de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, le 21 mai 1962.

C'est une organisation intergouvernementale qui réunit aujourd'hui treize Etats membres du bassin méditerranéen (Albanie, Algérie, Egypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Liban, Malte, Maroc, Portugal, Tunisie et Turquie).

Le CIHEAM se structure autour d'un secrétariat général situé à Paris et de quatre Instituts agronomiques méditerranéens (Bari, Chania, Montpellier et Saragosse).

Avec au cœur de son activité trois missions fondamentales (formation, recherche, coopération), le CIHEAM s'est progressivement imposé comme une référence dans ses domaines d'activité : l'agriculture, l'alimentation et le développement durable des territoires ruraux en Méditerranée.

A propos de l'Observatoire du CIHEAM

L'Observatoire méditerranéen du CIHEAM est un instrument d'analyse et de débat sur l'agriculture, le monde rural et l'alimentation en Méditerranée.

Les propos tenus dans les notes d'alerte et les notes d'analyse qui y sont publiées engagent la responsabilité de leurs auteurs, et en aucun cas celle du CIHEAM.

www.ciheam.org