

« Le fleuve fait des détours parce que personne ne lui montre de chemin. »
(Proverbe africain)

- Où et quand se sont réunis les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à l'occasion de la cinquième conférence ministérielle?
- Quelles sont les deux principales causes de l'échec des discussions lors de la conférence ministérielle?
- Quel groupe de pays a été le fer de lance de l'opposition à l'ouverture des négociations des thèmes de Singapour?
- Quels sont les quatre pays producteurs de coton ayant lancé un vibrant appel en faveur de l'élimination des subventions sur le coton?

« Là où le cœur est, les pieds n'hésitent pas à y aller. »
(Proverbe africain)

1. LA CINQUIÈME CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE DE CANCUN

La conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est déroulée à Cancun du 10 au 14 septembre, a été un échec. En effet, les négociateurs se sont séparés le 14 septembre sans parvenir à un accord sur l'agriculture ou tout autre dossier. Ce revers était pourtant à prévoir. Avant leur arrivée à Cancun pour cet examen de mi-parcours du cycle de Doha qui avait débuté en 2001, la plupart des pays étaient déjà en désaccord sur pratiquement tous les points de l'ordre du jour. On ne s'entendait pas sur la manière de prendre en compte les déséquilibres dans le commerce agricole ou les améliorations à apporter à l'accès aux marchés pour les produits industriels. Pas plus qu'on était d'accord pour décider s'il fallait ouvrir les négociations sur ce qu'on appelle les quatre thèmes de Singapour.

Le fait marquant de cette conférence est toutefois l'émergence des pays en développement en tant que force capable d'influencer l'ordre du jour et les discussions, particulièrement dans le domaine agricole. On peut également affirmer que les pays en développement (PED), en utilisant l'exemple du coton, ont réussi à sensibiliser l'opinion publique à certaines injustices flagrantes dont ils sont victimes.

« Le grillon tient dans le creux de la main,
mais on l'entend dans toute la prairie. »
(Proverbe africain)

2. LES CAUSES DE L'ÉCHEC

Bien que l'agriculture ait été le point crucial des négociations, celles-ci ont échoué notamment sur les thèmes dits de Singapour, c'est-à-dire les questions portant sur *l'investissement*, *la concurrence*, *la facilitation du commerce* et *la transparence des marchés publics*. Ces quatre thèmes font l'objet de discussions dans des groupes de travail depuis la première réunion ministérielle de l'OMC en 1996, à Singapour.

Il convient dès à présent d'expliquer les thèmes de Singapour et surtout de spécifier que, même à Cancun, on en était encore au stade de définir chacun d'entre eux. L'Union européenne (UE), principalement, tentait d'obtenir une décision visant l'ouverture de négociations en vue de nouveaux accords sur ces quatre questions.

- Les débats sur la portée d'un accord potentiel sur *l'investissement* ont pour objet les conditions d'entrée et d'installation de capitaux étrangers sur un marché national. Il pose la question du droit des pays à élaborer et à mettre en œuvre leurs propres politiques de développement économique et social.
- Les discussions sur le thème de la *concurrence* portent sur les conséquences de l'ouverture des frontières et de la subordination des politiques nationales aux règles de l'OMC, ainsi que des principes de réciprocité.
- Le thème de la *facilitation du commerce* a pour objet la clarification des règles et des moyens pour assurer la libre circulation des biens, mais surtout des services entre pays.
- Un accord sur les *marchés publics* vise à permettre aux entreprises étrangères de faire des soumissions pour l'accès aux marchés publics nationaux qui leur permettent, par exemple, d'obtenir des contrats gouvernementaux.

Dans le dossier agricole, les PED demandaient principalement aux États-Unis et à l'UE de supprimer leurs subventions à la production et à l'exportation sur les produits agricoles. Pour les PED il était clair, depuis l'annonce de la conférence ministérielle de Cancun, que la réussite des négociations dépendait précisément de la capacité des membres de l'OMC de se mettre d'accord sur les principes de nouvelles réductions tarifaires et sur les subventions en agriculture. Or, contrairement aux pays en voie de développement, plusieurs pays développés accordaient une égale importance au démarrage des négociations sur les thèmes de Singapour.

Les PED, pour leur part, se sont opposés dès le départ aux négociations concernant ces nouvelles questions. Ils ont toujours soutenu que, compte tenu de la somme de travail requise concernant les autres questions et du peu de ressources financières et humaines dont ils disposent, ils ne pouvaient pas entreprendre de nouvelles discussions sur ces questions. Pour ces pays, il est également clair que l'introduction de ces nouvelles questions contribue à l'évolution vers des accords commerciaux de plus en plus complexes. Ils exigent une expertise particulière qui rend encore plus difficile la tâche des négociateurs qui ont à déterminer les avantages réciproques.

Sur la question agricole, c'est fondamentalement sur cette notion d'avantages réciproques que des divergences de fond sont apparues. Le principe sur lequel s'appuient les pays en développement veut que la fin des subventions qui déforment les conditions du marché mondial soit une voie avantageuse pour tous.

« Pour connaître ce que les autres disent de toi, écoute ce qu'il disent des autres en ta présence. »

(Proverbe africain)

3. LE FRONT COMMUN DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Au cours des trois premières journées de la conférence ministérielle, les pays en développement se sont organisés et ont forgé des alliances. Ces divers regroupements sont demeurés solides et solidaires jusqu'à la fin. Cette unité a démontré qu'il faudrait dorénavant compter avec eux pour définir ce que seront les règles du commerce international.

Le premier groupe de pays à avoir été créé est le G20+, immédiatement après l'annonce de l'entente américano-européenne en août dernier. Croyant qu'il ne s'agissait que d'un regroupement d'intérêt temporaire, les pays riches sont restés convaincus jusqu'à la fin que le G20+ allait éclater sous la force des pressions internes. Ils ne voyaient en effet rien de commun entre les intérêts d'un grand pays exportateur comme le Brésil et un autre comme l'Inde, traditionnellement protectionniste.

Les pays de l'Union africaine (UA), des Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) et les Pays moins avancés (PMA) ont également mis en place une alliance afin de défendre leurs intérêts. Ce regroupement rassemblait 92 pays, dont 61 sont membres de l'OMC. Selon leurs représentants, les défis que doivent relever les PED accentuaient les risques d'une aggravation de leur situation économique et sociale. Ils ont constamment exigé de l'OMC qu'elle prenne des dispositions pour favoriser l'insertion harmonieuse de ces pays dans le commerce mondial. Ils ont constamment rappelé le fossé séparant actuellement les pays riches des pays pauvres quant à leurs situations économique et commerciale respectives. L'écart est si profond, ont-ils affirmé, que seul un réel traitement spécial et différencié en faveur des PED dans la plupart des domaines de négociation pourrait favoriser leur développement et permettre à leurs populations d'atteindre un niveau de vie décent.

De manière encore plus incisive, Ndiogou FALL, président du Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (ROPPA), a affirmé que le projet d'accord final de la cinquième conférence ministérielle de l'OMC confirme une nouvelle fois que le cycle de négociations de Doha ne constitue en aucun cas un cycle de développement. Selon lui, il ne fait aucune référence au droit international en matière sociale et environnementale et au droit à la souveraineté alimentaire, la logique du libre-échange l'emportant sur toute autre considération.

De manière générale, les pays en développement, jusqu'alors toujours marginalisés dans les négociations en raison de leur faible poids dans les échanges mondiaux - moins de 1% - ont tenu tête aux pays développés. La gestion désastreuse du dossier du coton lors de la rencontre de Cancun a renforcé l'alliance de l'UA-ACP-PMA pendant les quatre jours de la conférence.

**« On est maître de ses paroles,
on en devient l'esclave une fois qu'elles sont dites »**
(Proverbe africain)

4. LES CONSÉQUENCES POSITIVES ET NÉGATIVES DE L'ÉCHEC DE CANCUN

Parmi les impacts positifs à retenir, outre la découverte par les pays en développement de leur capacité à influencer le cours des négociations commerciales mondiales et à forcer le débat sur des enjeux essentiels pour une large part de l'humanité, l'échec de Cancun a le mérite de replacer le rôle de l'OMC dans son véritable contexte. Elle doit être celle qui encadre le commerce et lui impose ses règles en tenant compte des avantages réciproques.

La force et la capacité de demeurer solidaire des différentes coalitions de PED restent encore à prouver. Non pas qu'elles ne soient pas souhaitables, mais leur maintien exigera entre autres de résister aux pressions internes liées à des questions de politiques nationales et aux pressions externes des pays riches.

Dans une perspective à court et moyen terme, l'échec de Cancun pourrait constituer une menace contre le multilatéralisme. La tentation pourrait être grande pour l'UE, ou d'autres pays développés d'imiter les États-Unis, qui ont d'ailleurs annoncé dès l'annonce de la fin des discussions de Cancun leur intention de redoubler d'efforts pour conclure des accords de libre-échange sur une base bilatérale et régionale.

Du côté américain en particulier, le risque le plus important est lié au fait que, dans le contexte électoral américain (la présidentielle aura lieu en novembre 2004), le président Bush ne puisse résister aux éléments les plus conservateurs du Congrès. Ces derniers prendront prétexte de l'échec de Cancun pour souligner que le multilatéralisme « *ne fonctionne pas* ».

Comme les États-Unis par ailleurs, l'UE a toujours gardé deux fers au feu, soit une stratégie multilatérale associée à des accords de libre-échange bilatéraux. Elle négocie actuellement un accord de libre-échange avec le Mercosur (le marché associant le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay), les pays ACP, l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, le Conseil de coopération du Golfe et la Syrie. De plus, elle a signé de nombreux accords bilatéraux (Chili, Israël, Croatie, etc.).

Dans une perspective plus large, il faut souhaiter que les pays membres arrivent rapidement à un compromis, sous peine de transformer l'OMC en forum politique général et de lui faire perdre sa crédibilité, ce qui favoriserait la création d'alliances bilatérales. Personne n'aurait à y gagner, à commencer par les pays en développement.

« Il vaut parfois mieux ne rien dire pour parler que de parler pour ne rien dire »

(Proverbe africain)

5. DES RÉACTIONS À LA SUITE DE CANCUN

Nous vous présentons un résumé des réactions de différents acteurs à la suite de ce que l'on peut maintenant appeler l'échec de Cancun.

UA-ACP-PMA

Ces pays avaient affirmé leur opposition dès l'ouverture des négociations sur l'un ou l'autre des thèmes de Singapour. Ils se sont déclarés très déçus que les négociations ne soient jamais parvenues à traiter des questions qu'ils jugeaient prioritaires, à savoir l'agriculture, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, le traitement spécial et différencié, et bien sûr le coton.

G20+

Le Brésil, l'Argentine, l'Afrique du Sud, l'Équateur et l'Égypte, s'exprimant au nom de ce groupe, ont déclaré que l'incapacité d'arriver à un accord était certes un revers pour la communauté internationale, mais aussi une preuve éloquente de la solidité de leur coalition et de la capacité des PED à influencer le cours des négociations à l'OMC.

États-Unis

Ce pays a réagi de façon manifeste. Venu à Cancun pour négocier sur un large éventail de questions, les négociateurs américains ont blâmé les pays en développement. Ils les ont accusés de s'intéresser davantage à une « rhétorique tactique » qu'à la réalisation de progrès concrets. Ils ont également brandi la menace de rechercher désormais des accords bilatéraux et régionaux en l'absence d'avancées multilatérales.

Union européenne

La réaction européenne a elle aussi été vive. Selon son porte-parole « Cancun a échoué » et si le cycle de Doha n'est pas mort, il est certainement « aux soins intensifs ». Pour l'UE, la responsabilité de l'échec repose sur les règles et procédures de l'OMC, qui ne sont pas en mesure de supporter le poids des tâches de l'organisation, et qui rendent presque impensable que 148 pays s'entendent unanimement sur des questions aussi importantes que le commerce mondial.

Organisations non gouvernementales

Les groupes tels Third World Network Africa, Oxfam et Greenpeace ont accusé l'UE et les États-Unis d'avoir fait échouer les négociations. Ils se sont félicités du « virage politique majeur dans la dynamique du pouvoir à l'OMC; les pays en développement ayant résisté avec succès face à des pressions et à des intimidations intenses ». Le Fonds mondial pour la nature voit dans cet échec une chance pour le développement durable.

« *Le mensonge a les jambes courtes.* »
(Proverbe africain)

6. LE COTON DANS LA DYNAMIQUE DE CUNCUN

Dès la séance d'ouverture le 10 septembre, les pays producteurs de coton ont lancé un vibrant appel en faveur de l'élimination des subventions sur le coton. Le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad ont proposé dès lors l'élimination des subventions sur le coton à l'échelle mondiale. Pour ces pays, il en va de la survie et du développement de ce secteur en Afrique de l'Ouest et du Centre où le coton compte pour 80 % des recettes d'exportation.

Depuis plusieurs années, les fortes subventions octroyées par les pays riches, particulièrement aux États-Unis, ont conduit à une hausse réelle de l'offre sur les marchés internationaux et à une chute des prix à l'exportation. Les effets de cette situation sur les petits agriculteurs qui perdent leurs parts de marché sont désastreux. Le représentant du Tchad a, dès la sortie d'une des nombreuses rencontres de négociation, insisté au nom des autres pays, sur la nécessité de résultats concrets pour que le système commercial multilatéral conserve sa crédibilité. Il a souligné que le coton était un produit spécial et stratégique pour la réduction de la pauvreté et le développement économique. Des pays comme le Sénégal et le Cameroun se sont prononcés en faveur de cette prise de position.

Aux termes de longues et âpres discussions lors de la rédaction du texte final sur l'agriculture, on ne retrouvera qu'une seule phrase et encore incomplète sur le coton. Elle renvoyait à l'initiative lancée par les quatre pays d'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale exportateurs d'éliminer rapidement les subventions. La réaction des délégués africains fut sans aucune équivoque. Profondément choqués par le projet de texte, ils ont déclaré : « Nous sommes habitués aux épreuves, à la maladie et à la famine. Maintenant, l'OMC est aussi contre nous... ceci restera dans l'histoire - la montagne n'a pas accouché d'une souris, mais d'une fourmi. » Cela a été perçu par l'ensemble des nations en développement comme une « insulte ». Par la suite, les États-Unis ne se sont pas ralliés à la proposition de compromis européenne proposant d'éliminer complètement les subventions dans le coton.

« Un seul doigt ne peut prendre un caillou. »

(Proverbe africain)

7. OBJECTIF : DÉCEMBRE 2003

À court terme, les 148 États membres se sont entendus sur la tenue d'une réunion le 15 décembre 2003, afin de faire le point sur les négociations et d'établir les mesures pour en assurer l'aboutissement avant le 1^{er} janvier 2005. Toutefois, rien n'indique que les prochains mois permettront de réconcilier les intérêts des pays membres et d'atténuer le climat de tension qui règne actuellement au sein de l'OMC. Sans renier pour autant leur adhésion au multilatéralisme, certains pays vont sans doute chercher à renforcer leurs alliances commerciales.

L'échec de Cancun ne résout cependant pas les problèmes des pays du Sud. Ils continueront de souffrir d'un système commercial inéquitable, des pratiques de dumping de pays du Nord sur les marchés mondiaux et de l'absence de régulation de ces derniers. Ils risquent aussi d'être encore plus soumis aux pressions de la Banque mondiale et du FMI. Cependant, cet échec révèle la capacité grandissante des pays du Sud à s'organiser pour faire valoir leurs intérêts. Leur réelle ténacité, jusqu'à faire échouer l'accord prévu, démontre que l'OMC, loin d'être unilatéralement au service du Nord et du libéralisme, peut se révéler un lieu de réelle négociation pour la régulation du commerce mondial.

En résumé

- Les membres de l'OMC se sont réunis au Mexique du 10 au 14 septembre dernier à l'occasion de la cinquième conférence ministérielle.
- Dès le début des discussions à Cancun, il est clair que la réussite des négociations dépend de la capacité des membres de l'OMC à se mettre d'accord sur les principes de nouvelles réductions tarifaires et sur les subventions en agriculture. Or, contrairement aux pays en développement, plusieurs pays développés accordent une égale importance au démarrage des négociations sur les thèmes de Singapour, ce qui explique l'échec de Cancun.
- Un regroupement formé de 70 pays et comprenant notamment le Nigeria, la Malaisie, le Bangladesh, l'Inde et la Chine a été le fer de lance de l'opposition à l'ouverture de négociations des thèmes de Singapour.
- Le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad ont proposé l'élimination des subventions sur le coton à l'échelle mondiale. Pour ces pays, il en va de la survie et du développement de ce secteur en Afrique de l'Ouest et du Centre où ce produit compte pour 80 % des recettes d'exportation.

LEXIQUE

Accès au marché : Par accès au marché, on entend la mesure dans laquelle un pays autorise les importations. Les droits de douane et les obstacles non tarifaires au commerce peuvent être utilisés pour limiter l'entrée des produits étrangers dans un pays .

Droit de douane : Taxe appliquée aux produits importés. Il peut s'agir d'un droit spécifique (montant fixe) ou d'un pourcentage fixe de la valeur du produit importé.

Libre-échange : Si dit d'une situation de commerce international non entravée par des tarifs douaniers ou par toute autre distorsion ou restriction gouvernementale.

Règlement des différends : Lorsqu'un pays estime qu'un autre pays a enfreint les droits qui lui ont été conférés en vertu de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), il peut présenter une plainte auprès de l'Organe de règlement des différends de l'OMC pour qu'un examen soit effectué.

Subventions à l'exportation : Subventions visant à soutenir l'exportation de denrées vers un autre pays. Elles couvrent la différence entre les prix intérieurs qui peuvent être plus élevés et les prix mondiaux qui peuvent être moins élevés.

BIBLIOGRAPHIE

Agrisalon.com

Canoë.com

La libre Belgique

Le Monde.fr

Passerelles

Cancun au quotidien

Radio-Canada.ca

Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest

Solagral

Le Projet d'appui au développement des compétences de leaders agricoles d'Afrique de l'Ouest est réalisé grâce à la contribution financière de l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

2003.10.09