

Informations sur la 5ème Conférence Ministérielle de l'OMC

Passerelles, Cancun au Quotidien est disponible en anglais, français, espagnol, allemand, portugais, chinois et russe sur le site: www.ictsd.org

No. 6

15 Septembre 2003

ECHEC DE CANCUN : QUAND ON NE VEUT PAS, ON NE PEUT PAS !

La Conférence ministérielle de Cancun s'est achevée brutalement, sans consensus sur un point quelconque de son ordre du jour et au milieu de vives divergences à propos de l'ouverture de négociations sur les thèmes de Singapour et sur l'agriculture. Certains pays Membres ont contesté la décision du président d'interrompre les discussions à un stade où aucune partie du projet de texte, sauf les questions de Singapour, n'avait été débattue dans les négociations finales. D'autres ont ciblé les procédures lourdes de prise de décision de l'OMC comme une des raisons de l'échec de la réunion de Cancun.

Fin de partie

Durant une nuit blanche de consultations qui se sont terminées vers 4 heures du matin, les ministres ont formulé leurs préoccupations à propos d'un projet de Texte ministériel révisé, qui avait été publié, le 13 septembre, par le président de la Conférence, le ministre des Affaires étrangères mexicain, Luis Ernesto Derbez. Les Membres ont eu des positions très divergentes sur un éventail de questions, dans le texte révisé ; mais en fin de compte, la question de l'ouverture de négociations sur les thèmes de Singapour - dont l'UE est le principal demandeur - a été la principale pomme de discorde.

En raison du profond clivage sur les thèmes de Singapour et du fait que les positions sur l'agriculture semblaient être plus proches d'une convergence, Derbez avait décidé d'aborder les questions de Singapour en premier lieu, puis celles de l'agriculture et d'autres questions lors des consultations informelles en 'green room' de dimanche matin. Assistaient à ces consultations un groupe choisi de pays, dont beaucoup représentaient des groupes de pays plus larges. Un certain nombre d'observateurs se sont demandés pourquoi Derbez avait décidé d'aborder les thèmes de Singapour avant l'agriculture, alors que de nombreux pays (essentiellement en développement), au début des négociations, avaient insisté sur le fait que des progrès sur les thèmes de Singapour seraient subordonnés à des avancées dans l'agriculture. Certains délégués africains se sont interrogés sur le point de savoir pourquoi cet agenda promu par l'UE devrait être la question « décisive », plutôt que leurs propres priorités.

Tout au long de la matinée, les ministres ont débattu de diverses options sur les thèmes de Singapour, en se concentrant en particulier sur leur séparation afin de déterminer lesquels pourraient être prêts pour la négociation. A mesure que la journée avançait, il est apparu que l'UE était prête à retirer l'investissement et la concurrence du Cycle de Doha et de l'OMC, en conservant la facilitation des échanges et la transparence des marchés publics pour l'ouverture de négociation à Cancun.

En début d'après-midi, le ministre Derbez a appelé à une pause d'une heure pour permettre aux Membres présents à la « green room » de faire des consultations avec leurs groupes de pays. Des sources présentes à la réunion ont estimé que l'ambiance était « bonne » avant cette pause.

A ce stade, l'UE aurait mené des consultations avec le Comité 133 (le Conseil du commerce de l'UE) au cours desquelles les Etats Membres de l'UE auraient donné leur accord de principe sur la proposition de séparation des thèmes de Singapour, mais ont dit souhaiter attendre des résultats dans d'autres domaines de préoccupation. Dans le même temps, les pays africains qui avaient été en consultation dans la « green room » rendaient compte à l'alliance ACP/PMA/UA de pays en développement.

Toutefois, une fois les pays revenus, il est bientôt apparu clairement que les positions s'étaient durcies. Au nom de l'Union africaine, le Botswana a déclaré que ces pays n'étaient pas en mesure de convenir de tout accord comprenant n'importe lequel des thèmes de Singapour, même uniquement la facilitation des échanges. Le Botswana a été suivi de la Corée du sud (appuyée par le Japon) qui a déclaré à la « green room » qu'elle ne pouvait retourner en Corée avec un accord ne comportant pas l'ensemble des quatre thèmes. Des sources ont indiqué qu'en dépit des commentaires faits par l'UE et la Chine, selon

lesquels, à leur sens, il y avait encore un espace pour un débat, le président Derbez a rompu les discussions ministérielles après avoir déclaré au groupe qu'il ne voyait pas comment les positions qui continuent de rester tranchées sur les thèmes de Singapour pourraient être conciliées et que le moment était venu de mettre un terme un processus. Il était manifeste, par la suite, que de nombreux pays - en particulier des pays développés - n'étaient pas satisfaits de cette décision. Patricia Hewitt, secrétaire d'Etat au commerce et à l'industrie de la Grande-Bretagne, a déclaré brièvement par la suite que la décision de Derbez était « totalement inattendue » et « prématurée ». « Il y avait une possibilité d'accord » a-t-elle déclaré, en indiquant que les Européens étaient prêts à négocier. Derbez s'est défendu en attribuant la responsabilité de l'échec des pourparlers en partie à une incapacité à s'écarter de la rhétorique : « On ne peut pas vivre de rhétorique » a-t-il déclaré. A 16 heures, le ministre Derbez a fait rapport aux chefs de délégations et a proposé une déclaration ministérielle en 6 paragraphes qui a été approuvée durant la séance de clôture, peu avant 18 heures.

Déclaration ministérielle

La déclaration ministérielle approuvée à Cancun ne contient que 6 paragraphes (disponible à : <http://www.ictsd.org>). Dans la déclaration, les Membres notent qu'ils ont travaillé avec acharnement et de manière constructive à Cancun et réalisé « des progrès considérables ». Toutefois, il fallait davantage de travail dans des domaines clés et la déclaration donne pour instruction que ce travail soit entrepris à Genève, « en prenant pleinement en considération tous les points de vue » exprimés à Cancun. Le document spécifie que le président du Conseil général et le directeur général de l'OMC convoqueront une réunion du Conseil général de haut niveau d'ici le 15 décembre 2003, pour entreprendre les actions nécessaires. Les Membres intégreront dans la nouvelle phase le travail accompli à Cancun.

Réactions

G-22 : S'exprimant au nom du G-22, le Brésil, l'Argentine, l'Afrique du sud, l'Equateur et l'Egypte ont déclaré que l'incapacité à arriver à un accord à Cancun était certes un revers, mais que le groupe s'était consolidé et s'était montré un bloc sérieux et professionnel dans les discussions sur l'agriculture, en se concentrant sur des questions qui préoccupent une grande partie de la population des pays en développement.

Certains observateurs ont toutefois déclaré qu'il était bien facile de parler d'unité parce que la coalition n'avait pas encore fait ses preuves dans des négociations réelles allant au-delà d'un accord sur une position initiale. Une source des milieux du commerce a ajouté que la coordination entre le Brésil et l'Inde à l'OMC n'était pas nouvelle - ce qui était nouveau, c'était la participation de la Chine et la concentration exclusive sur l'agriculture.

Le G-22 a mis l'accent sur le fait que l'on ramasserait les morceaux et que les négociations reprendraient là où elles avaient été interrompues. Tout processus aussi complexe que les discussions sur l'agriculture devait nécessairement connaître des hauts et des bas. De fait, la situation actuelle n'était pas la fin, mais le commencement d'une nouvelle phase.

Le G-22 a rejeté l'idée que l'inflexibilité du groupe sur l'agriculture avait fait capoter les négociations. Selon les propos du ministre du commerce brésilien, Celso Amorim, « Si vous vous unissez autour des questions, vous pouvez réaliser des progrès - j'imagine qu'il n'y avait pas une cohésion similaire autour des thèmes de Singapour. »

ACP/PMA/UA : Cette alliance des pays les plus pauvres a regretté que les négociations finales aient démarré en abordant « une question sur laquelle [ses Membres] avaient [une position] très, très forte ». Tous les trois blocs constitutifs de l'alliance avaient affirmé leur opposition à l'ouverture de négociations sur un quelconque des thèmes de Singapour, dans des déclarations ministérielles récentes, et estimaient donc n'avoir d'autre option

que de rejeter l'offre de l'UE de n'en abandonner que deux. L'alliance a également été déçue du fait qu'en fin de compte, les négociations n'étaient jamais parvenues à traiter de leurs questions prioritaires, à savoir l'agriculture, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, le traitement spécial et différencié et –bien sûr, le coton. S'exprimant strictement en sa qualité de ministre du commerce du Bangladesh, Amir Chowdhury, le porte-parole du Groupe des PMA, a déclaré qu'à son sens, l'alliance aurait pu faire preuve de plus de flexibilité sur les thèmes de Singapour si on lui avait proposé davantage pour le coton. Le paragraphe sur le coton, dans le second projet de Déclaration ministérielle, était perçu comme une gifle par de nombreux pays africains et autres pays pauvres producteurs de coton, dont les espoirs avaient été rehaussés par la sympathie générale avec laquelle l'initiative avait été accueillie juste un ou deux jours auparavant, lors de la plénière ministérielle.

Groupe de Cairns : Le Groupe de Cairns a semblé pratiquement inexistant à Cancun. Plusieurs des pays en développement Membres clés ont semblé concentrer leurs efforts sur les travaux du G-22 dont ils font à présent partie.

A la fin des négociations, l'Australie a publié une déclaration où elle faisait part de sa déception à propos du fait que les agriculteurs du monde avaient été privés d'une victoire.

UE : Tentant visiblement de contenir sa déception et sa frustration, Pascal Lamy n'a pas hésité à donner son point de vue selon lequel « Cancun a échoué ». S'il n'est pas mort, le Cycle de Doha est certainement « en réanimation » a-t-il ajouté. Il a également mis l'accent sur le fait que ce résultat « non seulement portait un coup sévère à l'OMC, mais était aussi une occasion perdue » pour les pays développés comme pour les pays en développement. Pascal Lamy et Franz Fischler, Commissaire à l'agriculture, ont mis l'accent sur le fait que les propositions présentées à Cancun, notamment sur l'agriculture et sur les thèmes de Singapour, resteraient sur la table.

Plutôt que de désigner des pays, Pascal Lamy a rejeté la responsabilité de l'échec sur les procédures et les règles de l'OMC qui, à son sens, n'étaient pas en mesure de supporter le poids des tâches de l'Organisation et de diriger les débats entre les 146 Membres de manière à mener à un consensus. « L'OMC reste une Organisation médiévale » a-t-il noté, réitérant un point de vue déjà exprimé à Seattle en 1999. Lamy a fait remarquer que pour la réforme, il fallait une réflexion et des consultations attentives avec les Etats Membres de l'UE et a évoqué la possibilité de voir l'UE adopter une position plus proactive et mettre quelques propositions sur la table.

A la question de savoir si, à son sens, la date de fin 2004 pour la finalisation des négociations pourrait toujours être respectée, Lamy a observé que 50% de l'agenda de Doha aurait dû être conclu à Cancun, pour que le délai soit respecté, mais que seulement l'équivalent d'environ 30% avait été réalisé.

Etats-Unis : Les Etats-Unis ont réagi à l'échec des discussions avec une frustration à peine voilée. Le représentant chargé du commerce extérieur américain, Robert Zoellick, s'est plaint du fait que les Etats-Unis étaient venus à Cancun prêts à négocier sur un large éventail de questions, notamment l'agriculture, pour voir son ambition contrariée par des pays en développement qui semblaient s'intéresser davantage à une « rhétorique tactique » qu'à des progrès concrets. Zoellick a dénoncé l'inflexibilité de certains pays en développement durant les négociations, en notant que « la frustration n'est pas une politique. »

Ses commentaires, qui visaient essentiellement le G-22 et, en particulier, le Brésil, ont envoyé des signaux diversement interprétés sur l'avenir de la politique commerciale agricole américaine. D'une part, Zoellick a mis l'accent sur le fait que les Etats-Unis recherchaient de manière agressive des accords commerciaux bilatéraux et régionaux en l'absence d'avancées multilatérales. D'autre part, Zoellick s'est dit nettement contrarié par les pays latino-américains qui, selon lui, avaient « raté des opportunités » de réduire les subventions et d'élargir l'accès aux marchés en adoptant des positions qui ne permettaient pas la flexibilité nécessaire. L'échec des négociations à Cancun compliquerait gravement les discussions lors des négociations ministérielles de novembre pour la Zone de libre échange des Amériques, où l'agriculture doit être une question majeure.

Japon : Le Japon a cherché à rejeter le blâme pour le blocage sur les thèmes de Singapour, en insistant sur le fait qu'il avait fait preuve de la flexibilité nécessaire pour faire avancer les discussions. Il ne s'est toutefois pas départi de

son insistance sur des négociations pour les thèmes de Singapour, en soutenant que ces questions « portent sur l'établissement de règles, et nous avons tous besoin de règles ». Sur le dossier tout aussi épineux de l'agriculture, le Japon a soutenu qu'il continuerait de conférer avec le G-10 pour bloquer l'expansion des contingents tarifaires et le plafonnement des droits de douane, en notant qu'il ne pouvait être d'accord ni ne serait d'accord sur ces propositions.

CARICOM : Billie Milla, coordinatrice de CARICOM (Communauté caraïbe) a contredit les évaluations faites par certains des acteurs majeurs, selon lesquelles des progrès avaient été réalisés dans l'agriculture, en soutenant plutôt qu'il y avait très peu d'avancées. Elle a mis l'accent sur le fait que tous rentraient les mains vides et que personne n'avait rien gagné.

Supachai, directeur général de l'OMC : le directeur général de l'OMC était « déçu, mais pas découragé », ajoutant que les Membres avaient été « très, très proches de l'accord final », et que quelques progrès réels avaient été réalisés dans tous les domaines, notamment l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, le développement et « même les thèmes de Singapour ». Il a appelé les Membres à « s'élever au-dessus de l'intérêt national » pour considérer les gains multilatéraux. « Nous ne pouvons laisser le cycle avorter, nous devons le remettre sur la bonne voie », a-t-il ajouté.

Société civile : Dans leurs réactions immédiates, ActionAid, Oxfam et Greenpeace ont accusé l'UE et les Etats-Unis d'avoir fait échouer les discussions. International Gender And Trade Network et Africa Trade Network se sont félicités du fiasco des négociations qu'ils considèrent comme un « 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 ». WWF a déclaré que cet échec représentait une chance pour le développement durable et que les gouvernements devraient à présent s'atteler à rationaliser l'agenda de l'OMC et à traiter des questions de développement durable dans des enceintes en dehors de l'OMC.

La voie à suivre pour avancer

A ce stade, on ne voit pas clairement sur quelle base les discussions se poursuivront à Genève, en particulier du fait qu'un plan de gestion de l'échec n'était pas en place pour la Conférence. Ni le premier, ni le second projet de Texte ministériel n'a été adopté par les Membres. La brève Déclaration ministérielle note simplement que les Membres intégreront dans la nouvelle phase « tout le travail précieux qui a été accompli lors de cette conférence. Dans les domaines où nous avons atteint un haut niveau de convergence sur les textes, nous nous engageons à préserver cette convergence tout à travaillant en vue d'un résultat global acceptable ». Que se passera-t-il pour les domaines où 'un haut niveau de convergence' n'a pu être réalisé ?

Il faut ajouter à cela la question du changement de contexte. Certains observateurs ont noté que, après Cancun, les pays en développement peuvent ne pas bénéficier – à tort ou à raison – du même degré de sympathie qu'après l'échec de la Conférence de Seattle, période à laquelle les graines du cycle de Doha avaient été semées. D'autres prévoient que l'union d'un grand nombre de pays en développement modifiera en leur faveur l'équilibre du pouvoir au sein de l'institution.

En outre, personne ne pense réellement que le Cycle de Doha peut se conclure d'ici 2005 comme prévu, et personne n'est disposé à faire des conjectures sur ce qu'en sera le résultat. Ceci modifie le contexte de plusieurs processus régionaux, tels que la Zone de libre-échange des Amériques et les accords de partenariat économique négociés actuellement entre l'UE et les pays ACP. La région caraïbe se trouve à présent confrontée à des négociations dans trois enceintes, en même temps - l'UE, la Zone de libre-échange des Amériques et l'OMC – et trois réunions ministérielles majeures sont prévues au cours des trois prochains mois. Un représentant de CARICOM a observé que les pays auraient préféré achever en premier lieu les négociations de l'OMC, établissant ainsi un cadre pour les discussions régionales.

Enfin, les Etats-Unis comme l'UE ont fait des déclarations fortes concernant la structure de prise de décision de l'OMC, en indiquant que l'institution était devenue trop lourde pour donner des résultats. Ceci pourrait amener ces pays soit à tenter de modifier ces structures, soit à tourner de plus en plus leur attention vers des efforts bilatéraux et régionaux.