



Observatoire des Amériques

Cinquième conférence ministérielle de l'OMC à Cancún : le multilatéralisme sur la corde raide

Chronique 03-13

Chalmers Larose

Septembre 2003

Le Président du Mexique, M. Vicente Fox, n'a pas eu le temps de commencer à recevoir les dignitaires convoqués du 10 au 14 septembre à la cinquième conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Cancún, une station balnéaire située le long de la côte caribéenne du Mexique que, déjà, un sentiment de scepticisme généralisé planait sur cette réunion tant attendue et souvent qualifiée de celle de la « dernière chance » pour le cycle de Doha¹.

Amorcé sur un fond de protestation sociale et d'un antagonisme revigoré entre les pays du Nord et ceux du Sud, la rencontre qui réunissait les ministres du Commerce des 148 pays membres de l'Organisation (le Cambodge et le Népal étant les deux nouveaux membres admis) avait pour objectif principal d'aplanir les profondes différences de vue entre les parties sur certains dossiers en litige, notamment celui relatif aux subventions agricoles, en vue de rencontrer l'échéancier du 1^{er} janvier 2005.

C'est en novembre 2001, deux ans après l'échec de la troisième conférence de l'OMC que les 142 ministres du Commerce avaient convenu de lancer une nouvelle ronde de négociations multilatérales. À cette occasion, on voulait tirer les enseignements de l'échec de Seattle et prêter une oreille plus attentive aux préoccupations

venant des pays émergents et en développement, lesquels avaient accepté auparavant maintes concessions en matière de commerce de biens manufacturés et de droits de propriété intellectuelle, pour ne citer que celles-là. Un consensus émergera autour de *l'Agenda de développement de Doha* visant à favoriser l'intégration des pays en développement dans le système commercial. Pour ce faire, le processus de négociation de Doha envisageait de mettre en place « un ensemble de modalités » ou règles de base devaient être adoptées par les parties avant d'entamer des négociations plus substantielles et approfondies.

À l'époque, en plus de prendre la décision de poursuivre les négociations sur l'agriculture et les services, les ministres du Commerce s'étaient également entendus pour intensifier la libéralisation des produits non agricoles, adopter des règles plus claires en matière de subventions et de recours commerciaux, améliorer le mécanisme de règlement des différends, discuter de certains aspects concernant le commerce et l'environnement et négocier un système de notification et d'enregistrement des vins et spiritueux. Les ministres avaient alors fixé le 1^{er} janvier 2005 comme date butoir pour conclure ce cycle de négociations et prirent, par la même occasion, la décision de faire un suivi de ces

négociations au cours de la cinquième conférence ministérielle, à Cancún.

Vers le milieu de l'année 2002, l'Union européenne réussit à convaincre les parties en présence d'inclure dans l'agenda de Doha les « questions dites de Singapour » – le commerce et investissement; le commerce et la politique de la concurrence; la transparence des marchés publics; et la facilitation des échanges – et pour lesquelles aucune décision n'avait encore été prise jusque là. À ce sujet, il faut rappeler qu'en 1998, les négociations relatives à un accord multilatéral sur l'investissement (AMI), initié alors dans le cadre de l'OCDE, avaient été remises *sine die* faute d'obtenir le consensus nécessaire en raison des profondes dissensions entre pays riches sur cette question brûlante et l'effet des protestations anti-mondialisation. L'investissement et la concurrence avaient déjà fait l'objet de certaines considérations par les États membres de l'OMC lors de la 1^{ère} rencontre ministérielle qui eut lieu à Singapour en 1996 mais sans résultats substantiels. Les Européens ont donc saisi l'occasion offerte par le processus de Doha pour réintroduire ces nouveaux items à l'agenda commercial en vue de rehausser leurs pouvoirs de négociations et soutirer le maximum de concessions des pays du Sud en échange d'éventuelles accommodations sur le dossier agricole.

C'est donc fort d'un agenda très chargé et pour le moins éclectique que pays riches et pays pauvres se sont réunis à Cancún pour tenter, du moins en apparence, de frayer un chemin à l'agenda du libéralisme commercial mondial. À l'ouverture du sommet, le directeur général de l'OMC, Supachai Panitchpakdi, a effectué la mise en garde suivante :

Nous ne sommes pas réunis ici à Cancún pour achever le Programme de Doha pour le développement. Mais nous devons partir dans quelques jours en ayant créé le climat et les conditions dans lesquels les négociations pourront s'achever positivement d'ici au 1^{er} janvier 2005. Il faut pour cela que les Ministres prennent des décisions politiques clés et donnent le type d'orientation qui nous feront avancer. Nous devons tirer les enseignements du passé et nous rendre compte que nous ne pouvons continuer à repousser les décisions, même si elles sont parfois difficiles. Il vient un moment où la rhétorique doit être appuyée par l'action.

Unité et opposition d'intérêts à Cancún

Le sommet de Cancún a donné lieu à l'expression de plusieurs positions divergentes sur bon nombre de points en litige. En particulier, les observateurs ont pu noter et examiner des intérêts et objectifs fondamentaux exprimés en des termes non équivoques.

Pour les États-Unis, l'objectif à Cancún était de tirer le plus grand nombre de concessions de l'Union européenne en matière d'ouverture de son marché agricole et d'encourager les pays en développement à emboîter le pas. En échange, le représentant au commerce américain, Robert Zoellick, a proposé de libéraliser graduellement le commerce des biens manufacturés et de consommation au tournant de 2015 et de couper les tarifs agricoles de 76 % sur cinq ans. Mais il n'était pas question de toucher aux 82 milliards de dollars en subventions agricoles prévues pour les 10 prochaines années tel que le stipule le *Farm Bill* adopté par le Congrès en 2002, ni de mettre fin aux 30 % de tarifs d'urgence sur l'acier en provenance de l'étranger. En contrepartie, les États-Unis exigeaient que les pays en développement s'efforcent de faire des coupes substantielles au niveau de leurs politiques agricoles jugées « restrictives ».

En ce qui concerne l'Union européenne, l'objectif ultime de Pascal Lamy, le Commissaire européen pour les affaires commerciales, était de faire fléchir les Américains sur leur position initiale tout en essayant de préserver les éléments essentiels de la politique agricole commune (PAC) dont le trait essentiel demeure le « soutien domestique » par le biais d'un mécanisme de contrôle des prix et de l'offre. La réalité est que l'UE produit plus qu'elle ne consomme; le surplus est exporté à l'étranger avec une aide de 2,5 millions de dollars en subventions à l'exportation². En même temps, elle se trouve dans l'obligation d'imposer des tarifs à l'importation dans le but d'arrêter aux frontières les produits agricoles à bas prix qui envahissent son marché. Dans le but de débloquent l'impasse des négociations, les Européens ont offert de ralentir graduellement leurs subventions à l'exportation pour les produits essentiels pour les pays pauvres, d'abandonner leur politique de soutien aux prix et de maintenir un paiement

direct à leurs fermiers à hauteur de 5 % de la production. En contrepartie, l'UE demandent aux pays en développement des sacrifices additionnels en vue de prendre en compte les questions très controversées dites « questions de Singapour ».

En plus de ces deux géants qui représentent à eux seuls une part substantielle du commerce agricole mondial, il s'est dessiné à Cancún un troisième pôle de pays, le G-21, largement constitué de ce qu'on appelle communément « les pays émergents ». Ce pôle regroupe, entre autres, des pays comme le Brésil, le Venezuela, l'Inde, l'Afrique du Sud, la Chine et l'Égypte³. Représentant plus de la moitié de la population mondiale et deux tiers de ses agriculteurs, ces pays ont dénoncé les concessions agricoles proposées par les États-Unis et l'UE comme étant « trop timides ». Ils sont plutôt d'avis qu'en termes de libéralisation des échanges, ils ont déjà consenti d'énormes sacrifices dans le cadre du cycle de l'Uruguay sans recevoir de bénéfices appropriés. Ainsi ils demandent que les produits agricoles qui sont essentiels à la sécurité alimentaire et à la survie du monde rural soient exempts des négociations. Ils exigent aussi l'utilisation sans équivoque d'un mécanisme de sauvegarde dans le but de contrer la pénétration sur leur territoire de produits à bas prix. En même temps, ils demandent une réduction des subventions aux exportations et une baisse drastique des subventions internes que les grands pays exportateurs accordent à leurs agriculteurs.

Le membre du G-9 – constitué de la Suisse, de l'Islande, du Japon, de Taiwan, de la Corée, de la Norvège, d'Israël, du Liechtenstein et de la Bulgarie – ont dès le départ opposé leur refus à toute ouverture totale de leurs frontières aux marchés agricoles. Ils proposent l'usage d'une formule « harmonieuse » de réductions qui prennent en compte seulement quelques tarifs. « Nous ne pouvons simplement pas accepter que soit décidée à Cancún la disparition de l'agriculture suisse », a déclaré Joseph Deiss, ministre suisse de l'Économie.

Enfin, à l'aube du sommet, le groupe ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) totalisant 61 membres, regroupant les pays de l'Union africaine et les pays les moins développés (PMA), a été revitalisé. Ces pays ont annoncé

leur alliance en vue de défendre leurs « intérêts communs » à Cancún. Ils reprochent aux pays riches leur approche « deux poids, deux mesures » et voient dans le projet de libéralisation un moyen de procéder à leur désarmement économique par la cessation de leurs préférences spéciales (notamment dans le cadre des accords de Lomé devenus récemment accords de Cotonou). Ils réclament des conditions spéciales en matière d'accès aux marchés et refusent toute idée de traitement unique. Ces pays laissent aussi entrevoir leur opposition à toutes nouvelles règles commerciales qui ambitionnent de couvrir les investissements et les achats gouvernementaux. Selon eux, ces règles sont trop restrictives et limitent la liberté d'un pays de réguler son environnement et ses travailleurs. En outre, certains pays africains producteurs de coton, comme le Bénin, le Burkina Faso, le Chad et le Mali, exigeront l'élimination des subventions des pays du Nord qui leur font perdre chaque année 250 millions \$É.-U. d'exportations. Ils s'opposent aux États-Unis, plus gros pourvoyeurs mondiaux de subventions cotonnières.

L'issue des pourparlers

Après quatre jours de négociations stériles, la Conférence ministérielle de Cancún s'est donc terminée le 14 septembre. Le Président de la conférence, Luis Ernesto Derbez, ministre des Affaires étrangères du Mexique, a conclu que, malgré de grandes avancées dans les consultations, les membres sont restés sur leurs positions, en particulier au sujet des « questions de Singapour ». Dans leur déclaration finale, les ministres ont noté qu'il « reste encore du travail à faire dans certains domaines clés pour nous permettre d'avancer vers la conclusion des négociations de manière à nous acquitter des engagements que nous avons pris à Doha ». Ils ont donné instruction à leurs représentants « de continuer à travailler sur les questions en suspens avec un sens de l'urgence et une motivation renouvelés et en tenant pleinement compte de toutes les vues que nous avons exprimées au cours de cette conférence »⁴.

Selon le quotidien mexicain *Reforma*, « les pays riches ont cherché à mettre leur propre agenda sur la table des négociations sans avoir

avancé dans le dossier agricole »⁵. Selon toute vraisemblance, la conférence a échoué quand 33 ministres rassemblés dans ce qu'on appelle la *greenroom*, ont constaté l'impossibilité d'aller de l'avant avec le dossier des subventions agricoles et prirent la décision de changer leur focus vers l'examen des questions de Singapour. Les pays ACP, soutenus par le G-21, ont alors fait savoir qu'ils ne voyaient aucune raison de négocier quatre questions supplémentaires alors que les questions agricoles et d'accès aux marchés non agricoles, de même que d'autres enjeux qui intéressent les pays en développement, n'ont pas eu le dénouement escompté. Un certain nombre de pays asiatiques, dont l'Indonésie, les Philippines, la Malaisie et l'Inde, ont rejoint la position des pays ACP forçant le ministre Derbez à constater l'absence de consensus et de procéder ainsi à l'ajournement de la conférence.

Les opposants crient victoires

Pris d'assaut par une meute de protestataires intéressés par les incidences négatives des accords commerciaux sur l'approfondissement du déséquilibre économique mondial, Cancún fut dès les premiers jours le théâtre de nombreux affrontements entre militants de la cause sociale et les forces policières mexicaines. Selon les sources gouvernementales, plus d'un millier d'accréditations ont été attribuées aux organisations non gouvernementales.

Les manifestations visaient principalement à faire avorter la conférence ministérielle en rendant l'accès inaccessible aux principales délégations nationales. Tout comme à Seattle en 1999, les forces sociales opposées à la libéralisation « sauvage » des frontières commerciales voyaient dans le rendez-vous de Cancún une étape importante dans le processus de remise en cause de ce projet.

Dans une déclaration émise à l'issue de la conférence, l'organisme *Africa Trade Network* a laissé entendre que l'avortement de la conférence devait servir de signal d'alarme aux pays riches du système commercial international pour qu'ils « mettent fin à la défense de leurs intérêts étroits dans le monde » et entament une nouvelle ère d'interaction basée sur le respect mutuel. *Friends of the Earth International* a blâmé l'Union

européenne pour son intransigeance vis-à-vis des pays en développement et a fait l'éloge de ces derniers pour avoir tenu tête face aux lobbies des affaires et des gouvernements. *Public Citizen*, pour sa part, a vu dans l'échec de Cancún « une victoire pour la société civile globale et les pays en développement », une réminiscence de Seattle. Pendant que *Food First* parlait d'une « victoire du peuple », *Oxfam international* a préféré contenir son contentement tout en saluant l'unité dont ont fait preuve les pays en développement.

L'OMC sur la corde raide

Le représentant américain, Robert Zoellick, a attribué l'échec de la conférence aux « postures rhétoriques des années 70 » adoptées par les pays en développement « vont retourner à la maison les mains vides ». Il a laissé entendre que les États-Unis poursuivront leur croisade pour le libre-échange, en concluant des accords bilatéraux avec des pays ou des régions qui le désirent. Quant au commissaire européen, Pascal Lamy, il a réitéré l'importance du système commercial multilatéral pour l'Union européenne tout en critiquant la structure de prise de décision de l'OMC, qualifiant celle-ci « d'organisation médiévale » qui mérite d'être sérieusement améliorée. Pour sa part, le ministre canadien du commerce, Pierre Pettigrew, a jeté le blâme sur ce qu'il note comme étant un « choc des cultures » entre anciens et nouveaux pays au sein de l'organisation. Il a qualifié l'expérience de Cancún comme celle d'une institution parlementaire de type onusien où on est « plus intéressé par la rhétorique que par la substance ».

La tournure des événements à Cancún, quoique prévisible, soulève de sérieuses interrogations quant à l'avenir du système commercial international et du multilatéralisme. Le moins que l'on puisse dire c'est que cet échec laisse tout l'édifice en péril⁶. Cela confirme la nécessité de réformer l'architecture de la gouvernance mondiale sous de nouvelles bases en tenant compte des nouveaux rapports de forces mondiaux et de l'émergence d'acteurs jusque-là considérés comme marginaux et sans

poids réel sur l'échiquier international. Pendant plus de cinquante ans, l'axe transatlantique États-Unis/Europe, et, à un degré moindre, le Japon, ont constitué l'épine dorsale d'un cadre d'échanges commerciaux qui garantissait l'hégémonie des puissances occidentales sur le reste du monde. Aujourd'hui tout semble indiquer que la capacité de ce *gentlemen's club* à soutirer des consensus qui lui sont favorables se trouve remise en question. Il semblerait que l'OMC, à l'instar de bon nombre d'institutions interétatiques qui sont en quête d'un ultime renouvellement de légitimité, soit en train de vivre une crise d'identité voire même d'efficacité⁷.

Pour les observateurs qui suivent de près les processus de négociations commerciales au sein de l'OMC, l'échec de Cancún est loin d'être une surprise. Car après tout, depuis quelque temps l'organisation éprouve beaucoup de difficultés à rencontrer les délais inscrits à son agenda. Mais on ne s'attendait certainement pas à ce que le processus déraile du fait des questions de Singapour alors que tout laissait croire que le dossier agricole constituait la véritable pomme de discorde entre pays nantis et pays pauvres. Cela indique tout simplement que les pays pauvres ne se sentent pas encore prêts à offrir des concessions additionnelles qui mettraient en péril des instruments de contrôle politique indispensables, lesquels représentent l'essence même de la légitimité de leur État ainsi constitué. La question du contrôle des investissements étrangers et celle de régulation de la concurrence, à l'instar de la protection de la production agricole nationale, en constitue certains de ces enjeux où les concessions imposées paraissent plus difficiles à extirper.

Selon le ministre australien du commerce international, Mark Vaile, l'OMC a subi ces dernières années un changement significatif au niveau de sa structure dynamique (une augmentation de 20 % du membership depuis la conclusion de la ronde d'Uruguay en 1994), ce qui fait pencher la balance vers le camp des réformistes. Ainsi tout laisse croire que l'après Cancun est susceptible de représenter un tournant majeur dans la manière d'acheminer les initiatives de libéralisation des échanges auprès des États et des sociétés nationales. Comment, par ailleurs, envisager désormais les relations

entre l'OMC et les organisations non gouvernementales qui ont montré encore une fois qu'elles étaient en mesure de faire entendre leur voix et de saisir des opportunités pour former des alliances circonstancielles qui ont des effets imprévisibles ? Les événements de Cancún sont-ils susceptibles de donner le ton aux difficiles négociations qui se sont amorcées en vue de la libéralisation des échanges dans les Amériques vers l'année 2005?

Par-dessus tout, la conférence de Cancún signale que le multilatéralisme est définitivement en souffrance mais que ce dernier est également indispensable et plus nécessaire que jamais à l'édification d'une société mondiale dont les principales constituantes sont investies d'une vision cohérente et ordonnée selon des principes consentis et partagés. Cette cinquième conférence rentrera dans l'histoire comme celle au cours de laquelle, et pour la première fois, s'est forgée un bloc cohérent des pays en développement pour faire face aux scénarios à double tranchant tracés par les États-Unis et l'Europe. Si cette conférence n'a pas réussi à faire apaiser les tensions à l'intérieur des pays du Nord, notamment sur le dossier des subventions agricoles, il reste maintenant de savoir dans quelle mesure le fragile consensus des pays du Sud peut survivre au-delà de l'exotisme inspiré par Cancún. En attendant, une réunion du Conseil général de l'OMC sera convoquée en décembre 2003 pour tenter encore une fois d'aplanir les différences et « d'avancer vers une conclusion des négociations » que l'organisation espère être cette fois-ci « positive et dans les délais ».

¹ La Conférence ministérielle, qui est l'organe de décision suprême de l'OMC, doit se réunir au moins une fois tous les deux ans. Elle rassemble tous les Membres de l'OMC, qui sont tous des pays ou des unions douanières. La Conférence ministérielle est habilitée à prendre des décisions sur toutes les questions relevant de tout accord commercial multilatéral.

² *The Economist*, "Preparing for a Mexican marathon", 9 septembre 2003, <http://www.economist.com/agenda>

³ Depuis sa création dans la foulée du sommet de Cancún, ce groupe n'a cessé de croître en nombre. On note également la présence de l'Argentine, la Bolivie, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, Cuba, l'Équateur,

l'Égypte, El Salvador, le Guatemala, le Pakistan, le Paraguay, le Pérou, les Philippines et la Thaïlande.

⁴Cinquième conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, « Déclaration ministérielle », Cancún, Mexique, 14 septembre 2003.

⁵ Lilia Carillo, Jonathan Rúaiz, Cristina Porter et José Manuel López, "Fracasa OMC por divisiones", *Reforma*, 15 août 2003, <http://www.reforma.com/parseo>

⁶ "The WTO under fire", *The Economist*, 18 septembre 2003.

⁷ Stephen Chase "WTO's effectiveness weakened", *The Globe and Mail*, 16 septembre 2003.