

Annexe 4 : OMC MERCOSUR

CEREALES ET CONTEXTE INTERNATIONAL

Malgré l'échec des négociations dans le cadre de la réunion ministérielle de l'OMC à Cancun en septembre 2003, les discussions concernant les politiques agricoles et leurs effets sur les échanges se sont activement poursuivies. Trois fronts sont ouverts au niveau européen :

- des panels à l'OMC contre l'UE et les USA ;
- la poursuite des négociations internationales dans le cadre de l'OMC à Genève ;
- les négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur.

LES PANELS :

De nombreuses plaintes ont été déposées devant l'OMC depuis la ministérielle de Cancun. Elles concernent ce que certains pays, notamment du sud, considèrent comme des distorsions des échanges et, selon la procédure de l'OMC, donnent lieu à des " panels ", c'est à dire des procédures de jugement sur le bien fondé de la plainte et du préjudice encouru. Ces panels se sont considérablement multipliés ces dernières années.

Pour se limiter à l'essentiel, deux plaintes peuvent affecter profondément la politique agricole européenne. Le pays leader de ces opérations contre l'UE et les USA est le Brésil. Il attaque le régime sucrier européen sur les deux aspects suivants : la réexportation subventionnée des sucres ACP entrés dans l'UE au prix communautaire, et le quota C. Il attaque les USA sur le coton (avec l'appui des pays africains), mettant en cause tout le système américain, que les aides soient couplées comme les aides et les crédits à l'exportation, ainsi que les marketing loans, ou découplées et théoriquement classées dans la " boîte verte " (c'est à dire ne faussant pas le commerce) comme les aides contra-cycliques et l'assurance récolte.

Le 27 avril 2004, des conclusions intérimaires et provisoires du panel ont été communiquées. Elles donnent raison au Brésil sur presque tous les points contestés. Les crédits à l'exportation seraient des subventions prohibées ; les aides contra-cycliques seraient des aides au produit ; les paiements directs historiques à l'exploitation hérités du précédent Farm Bill ne seraient pas découplés. Ces conclusions vont être rendues publiques, après réexamen, à la mi-juin. Bien évidemment, les américains envisagent de faire appel.

Si la conclusion définitive des panels donnait raison aux plaignants, la situation deviendrait très difficile car c'est une grande partie des politiques agricoles qui serait à revoir des deux côtés de l'Atlantique :

- les possibilités d'exportation des produits sous quota ;
- les aides à la tonne et les aides compensatoires à l'hectare ;
- une grande partie des aides découplées à l'exploitation.

LA POURSUITE DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES À L'OMC :

L'échec de la réunion ministérielle de Cancun a provoqué, après une période d'accalmie nécessaire pour digérer le choc, de grandes manœuvres diplomatiques avant la reprise des négociations dans le cadre plus discret des instances et des groupes de travail de l'OMC à Genève.

Le rapprochement entre les USA et l'UE sur l'agriculture avait provoqué la création du G20, un groupe de pays en développement plus ou moins avancé, mené par le Brésil et l'Inde. Les positions de ce groupe, critiquant toutes les formes d'aides à l'agriculture, qu'elles facilitent les exportation ou qu'elles soutiennent la production, ont fait passer au second plan l'historique groupe de Cairns qui se focalisait sur les aides à l'exportation.

Dans un premier temps, USA et UE ont tenté de briser le G20, mais ils n'y sont pas parvenus. Les USA ont alors pris leurs distances avec l'UE, ont tenté de redonner vie au groupe de Cairns, qui a réaffirmé en février sa volonté d'éliminer toutes les subventions à l'exportation, et cherchent actuellement à isoler l'UE.

L'UE, de son côté, a très vite souhaité relancer la négociation. Son offensive en direction des pays en développement a consisté, dans un premier temps, à abandonner la plupart de ses demandes concernant les sujets non agricoles. Dans un deuxième temps l'UE a mis les restitutions à l'exportations sur la table, d'abord en proposant de les supprimer " à la carte " selon les secteurs et les pays en développement qu'elles généraient, ensuite, à la mi-avril, de manière plus globale, sous condition que les USA suppriment de leur côté toutes leurs aides à l'exportation. Cette proposition de l'UE est extrêmement gênante pour les secteurs qui ne peuvent exporter sans aide, mais aussi pour ceux qui n'utilisent pas actuellement de restitutions dans la mesure où les restitutions à l'exportation doivent permettre de corriger les effets de fluctuations monétaires incontrôlés.

Les deux autres grands sujets de l'OMC que sont l'accès au marché et le soutien interne demeurent d'actualité. La poursuite de l'abaissement des droits de douane sur les produits agricoles et de l'augmentation des contingents d'importation se négocie actuellement sur le plan des méthodes à appliquer. Il s'agit soit de poursuivre le mouvement de diminution linéaire initié à Marrakech, soit de l'accélérer, en particulier pour les produits les plus protégés.

Concernant le soutien interne, des idées de limitation des enveloppes budgétaires des aides découplées, ou de reclassification de certaines aides en " boîte bleue " ont été

avancées. Elles n'avaient pas reçu l'aval des négociateurs et n'avaient donc pas fait l'objet de traductions concrètes à fin avril.

Une proposition fait son chemin : des clauses spécifiques permettront aux pays en développement de ne pas appliquer en totalité ces futures règles pour assurer la survie de leur agriculture. Toutefois, un traitement différent pourrait être accepté par les pays en développement les plus avancés, comme le Brésil, les contraignant à mieux respecter les règles internationales que les pays les moins avancés.

En avril, un calendrier a été proposé aux négociateurs agricoles : une réunion fin avril, deux réunions en juin, une réunion mi-juillet. L'objectif, qui paraît difficile à atteindre aujourd'hui, serait de parvenir à un accord avant la fin juillet, lors d'un conseil général de l'OMC programmé du 27 au 29 juillet. En tout état de cause, cet accord devrait au mieux fixer les modalités de poursuite d'ouverture des marchés, mais il ne devrait comporter aucun chiffre. Il ne devrait rien se passer au deuxième semestre 2004, les USA étant en élection présidentielle et l'UE en renouvellement de la Commission.

L'issue de cette négociation n'allègera pas, bien au contraire, la pression sur la Politique Agricole Commune. Le dossier de l'accès au marché est devenu l'élément clef de la négociation pour l'UE. Il est vital pour la pérennité de nos productions agricoles et il ne doit pas faire l'objet d'un marchandage sans contrepartie, uniquement destiné à assurer le succès diplomatique de la négociation.

LES NÉGOCIATIONS UE-MERCOSUR :

Le Mercosur (accord économique entre le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay) représente un enjeu politique important pour l'UE. Les pays européens, surtout ceux du sud de l'UE, Espagne, Portugal, Italie, entretiennent historiquement des relations privilégiées avec ceux qui constituent le Mercosur. Le Brésil et l'Argentine constituent par ailleurs des marchés en expansion à fort potentiel, malgré les crises économiques récurrentes qu'ils connaissent. L'intérêt de l'UE pour un accord avec le Mercosur est donc double et d'autant plus stratégique que, dans le même temps, les USA font le forcing pour imposer un accord de libre échange sur l'ensemble des Amériques.

L'UE recherche dans cet accord un accès au marché sud-américain pour les transports, les services, assurance, banque, informatique, investissements, marchés publics, secteurs étatiques. Elle attend une offre régionale unique du Mercosur, alors que, fin avril, les offres émanent de chaque pays. Ceux-ci s'efforcent cependant d'harmoniser leurs positions sans parvenir aujourd'hui à une position unique.

De ce fait, l'offre de l'UE n'est pas connue. Elle portera sur une ouverture des marchés agricoles. Pourraient être principalement concernés le maïs et l'éthanol pour les produits végétaux, la viande bovine, le poulet et le porc pour les produits animaux. L'ampleur des concessions européennes dépendra bien évidemment de l'offre du Mercosur. Pour les produits les plus sensibles, elles se traduiraient par des quotas d'importation à droit réduit.

Mais l'UE doit surmonter une difficulté : ses concessions au Mercosur ne doivent ni servir de base dans la négociation OMC, ni outrepasser le mandat de la Commission. Elle envisage donc une négociation à double détente. Une partie des concessions serait octroyée immédiatement, mais le solde n'interviendrait qu'après l'accord à l'OMC.

Le calendrier prévoyait un accord avant l'été. Compte tenu des difficultés du Mercosur pour présenter son offre, la négociation prend du retard. Mais une rencontre entre l'Europe et l'Amérique latine au niveau des Chefs d'Etat doit avoir lieu fin mai à Guadalajara. Une accélération de la négociation pourrait en résulter, grâce à un peu plus de " compréhension " de la part des Européens.

Le risque pour le secteur céréalier est que cet accord se traduise par une ouverture supplémentaire du marché de l'alimentation animale européen et par une concurrence sur le marché de l'éthanol. En effet, la Commission s'appuie sur des prévisions d'un bilan prévisionnel communautaire du maïs en déficit, et sur une appréciation pessimiste des capacités de l'UE à produire de l'éthanol de manière compétitive. Mais les estimations de production/consommation de maïs par la DG Agriculture apparaissent contestables et, en tout état de cause, d'autres céréales européennes peuvent remplacer le maïs en alimentation animale. Cette concession exercerait donc un effet dépressif sur les prix des céréales européennes. Par ailleurs, la possibilité d'importer de l'éthanol à des prix très inférieurs aux coûts de production européens risquerait de condamner par avance tout démarrage significatif de la production européennes.



Trois chantiers, trois occasions d'ouvrir encore un peu plus - trop incontestablement - le marché européen. Malgré les discours, les perspectives offertes par la réforme de la PAC ne suffiront certainement pas à compenser les handicaps sur le marché intérieur que les Etats et la Commission infligent au secteur agricole en général, et au secteur céréalier en particulier. L'impératif de compétitivité s'impose pour l'avenir de notre agriculture.

