

Genève, 28 novembre 2003

Note d'information no4

L'INITIATIVE AFRICAINE SUR LE COTON - A LA VEILLE DU 15 DECEMBRE 2003

Contenu :

- A l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)
- Objectifs de négociation en vue du 15 décembre
- Propositions de l'Union européenne et initiative française
- Réformes de la PAC
- Position américaine
- Activités d'IDEAS Centre

A l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

A l'OMC, l'échéance du 15 décembre 2003 se rapproche, sans que les pays membres ne semblent exprimer une réelle volonté à débloquer les discussions. La plupart des négociateurs s'attendent à ce que la réunion de haut niveau soit reportée, ou à une nouvelle décision sans substance. Du côté du coton, la situation n'est guère plus encourageante, bien que le coton fasse partie des sujets prioritaires faisant l'objet de consultations informelles depuis Cancun - avec l'agriculture, l'accès aux marchés pour les produits industriels et les sujets de Singapour. Le Directeur général de l'OMC, M. Supachai Panitchpakdi, a également chargé M. Kipkorir Rana, Directeur général adjoint, de suivre la question du coton.

Entretemps, les pays concernés par l'initiative sur le coton, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad ont donné des signaux clairs, indiquant qu'ils sont prêts à soutenir une reprise rapide des négociations de Doha, ainsi qu'à négoier sur la question du coton (c'est à dire à reformuler leur proposition pour tenir compte des réactions des différentes parties). Les premières consultations informelles sur le coton ont eu lieu les 15 et 16 octobre et les 11 et 26 novembre dernier à Genève, mais aucune décision n'a encore été prise. Les 4 pays concernés par la soumission sur le coton y ont notamment réitéré l'urgence de la question du coton, ainsi que le fait qu'elle doit recevoir une attention prioritaire (l'une des interventions africaines a été publiée par l'OMC le 10.11.03 sous la cote WT/GC/74).

Rappelons que l'UA, les PMAs et les pays ACP ont soumis une proposition de négociation sur le coton à Cancun (ce document a été publié par l'OMC le 7.10.03 sous la cote WT/GC/W/516). Celle-ci engagerait les membres à prendre, dans un délai de 3 mois, des mesures spécifiques comprenant l'élimination des subventions à l'exportation en 3 ans et le retrait des subventions à la production en 4 ans, à compter de 2005. En outre, un fonds transitoire pour soutenir le secteur du coton dans les PMAs serait mis en place et un Groupe de travail établi sous la supervision du Directeur général pour définir les modalités pratiques de son financement.

A fin novembre, l'UE vient de soumettre sa propre position pour relancer le cycle de Doha. En ce qui concerne le coton, l'UE y propose que le coton soit traité dans le cadre des négociations agricoles, mais de manière spécifique avec une échéance particulière pour la mise en oeuvre. L'UE propose les engagements suivants :

- accès sans droits ni quotas pour les producteurs des pays les moins avancés (ce que l'UE fait déjà à travers son initiative « Everything but arms »),
- réduction importante des soutiens qui ont le plus d'effets de distorsion sur le commerce (ce que l'UE prétend faire à travers sa réforme de la PAC, cf. paragraphe sur la PAC),
- élimination des subventions à l'exportation (pour l'UE le coton fera partie de sa liste des produits d'intérêt pour les pays en développement où elle prévoit d'éliminer les subventions).
- en parallèle, l'UE souhaite la continuation des mesures de modernisation et de restructuration du secteur du coton dans les pays les moins avancés et ceci dans le cadre des organisations internationales compétentes (l'UE y reviendra plus en détails).

Objectifs de négociation en vue du 15 décembre

Entre les pays africains et les pays qui subventionnent leurs producteurs de coton, les principales divergences semblent être les suivantes :

De nombreux pays veulent que la question du coton ne soit pas séparée du reste des négociations agricoles. Cette demande est logique en soi (le coton est un produit agricole, qui connaît des problèmes liés aux subventions agricoles, etc). Néanmoins, l'intégration dans les négociations agricoles risque de faire perdre au coton sa spécificité. Le danger augmente que le compromis qui sera trouvé sur les subventions agricoles ne réponde pas aux problèmes particuliers des pays pauvres producteurs de coton.

De nombreux pays souhaitent que la question de la compensation soit traitée, non pas par l'OMC, mais par une institution en charge du développement. Etant novateur, le concept de l'indemnisation financière au sein de l'OMC leur semble « étrange » et nécessitera encore beaucoup de travail de persuasion. La création d'un tel mécanisme en-dehors de l'OMC, geste encourageant en soi, risque cependant de mettre en danger la recherche d'une solution durable au problème des subventions dans le cadre de l'OMC.

De nombreux pays ne comprennent pas l'urgence de la situation. Il est vrai que les cours du coton ont notamment fortement augmenté ces derniers mois. Pourtant, les mesures d'indemnisation sont plus urgentes que jamais, puisque les négociations risquent de durer bien plus longtemps que prévu. Il est également urgent de démontrer aux pays africains que les pays membres de l'OMC reconnaissent les effets de distorsion de leurs subventions sur les échanges commerciaux.

Ainsi, et malgré ces divergences, les objectifs à atteindre pour les pays africains producteurs de coton restent les mêmes :

- obtenir un traitement spécifique pour le coton : le coton est un produit particulier, même parmi les produits de base. Il est d'un intérêt vital pour de nombreux PMAs, dont la plupart n'ont pas d'autres produits d'exportation. Le coton doit être traité à part, que ce soit dans l'ensemble des négociations ou au sein des négociations agricoles.
- obtenir l'établissement d'un marché non faussé par les subventions sur le coton : des disciplines sont à définir clairement. Toutes les subventions à l'exportations et tous les soutiens internes sur le coton doivent être éliminés. Seule exception : les soutiens découplés de la production (catégorie verte), à condition qu'ils respectent des critères précis.
- obtenir une décision rapide sur le coton : en attendant l'élimination des soutiens à la production et à l'exportation, un mécanisme de soutien transitoire est essentiel pour maintenir la production de coton dans les PMAs et leur permettre de poursuivre leurs réformes.

Propositions de l'Union européenne et initiative française

Plusieurs ministres de coopération de l'UE sont en train d'étudier les possibilités d'améliorer l'assistance en matière de capacity-building dans le domaine des négociations commerciales multilatérales. Ils veulent faire de même pour l'aide au développement dans le domaine du coton. Ils souhaitent mieux coordonner les nombreux fonds, initiatives et projets existants, pour que les pays concernés puissent renforcer leur productivité et compétitivité dans le coton et progresser dans leur développement rural et dans la diversification de leurs économies.

Les ministres de l'UE souhaiteraient également approfondir les nouvelles idées autour de la compensation financière et/ou du fonds de soutien, qui devraient permettre aux pays africains de mieux tirer profit des éventuelles réformes de l'OMC. Pour IDEAS Centre, tous ces instruments pourraient être intéressants, à condition qu'ils soient transitoires et directement liés à la résolution du dysfonctionnement des principes de l'OMC. Il convient de veiller à ce qu'ils ne se substituent pas à une réforme effective des subventions. Il faut également être conscient que l'aide au développement est unilatérale et non contractuelle, c'est-à-dire qu'elle n'est guère additionnelle et soumise aux aléas politiques.

A mi-novembre, la France a présenté à l'UE son initiative d'aide sur le coton pour la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, en espérant y rallier les autres membres de l'UE. Cette initiative avait été annoncée par le Président Chirac lors de sa visite au Mali le 24 octobre dernier. Elle s'appuie sur 3 axes : la correction des facteurs externes de déstabilisation du marché, la consolidation des filières africaines et l'élaboration d'un cadre permettant de répondre aux effets de la volatilité des cours. Dans ce sens, elle prône le soutien à la soumission en faveur du coton à l'OMC, ainsi que le découplage partiel des aides versées aux producteurs européens (à l'instar de la PAC).

Réformes de la Politique Agricole Commune (PAC) européenne

Le 18 novembre 2003, la Commission européenne a adopté des propositions visant à réformer les secteurs du tabac, de l'huile d'olive, du coton et du houblon en Europe (cf. IP/03/1559). Ces propositions font partie de la vaste réforme de la politique agricole commune (PAC), lancée en juin dernier, et qui vise à délier les subventions de la production. Les réformes proposées entreraient en vigueur en 2005 et feraient l'objet d'un rapport en 2009. Elles seraient neutres sur le plan budgétaire par rapport aux dépenses passées. Le processus législatif est ainsi lancé pour ces quatre produits.

Concernant le coton, la Commission propose que la part des dépenses consacrées au coton soit affectée au financement de deux mesures de soutien aux producteurs : un paiement unique par exploitation et une nouvelle aide sous la forme d'un paiement à la surface (liée à la production). Le montant total à octroyer se monterait à EURO 695,8 millions, à répartir entre la Grèce (504,4), l'Espagne (190,8) et le Portugal (0,565). Il est proposé que 60% de ce montant serait affecté à l'aide directe aux revenus, alors que 40% reste destiné à l'aide par hectare de coton. Le solde, EURO 102,9 millions, serait inclus dans une enveloppe en faveur du développement rural des zones productrices de coton. Selon la position de la Commission, cette proposition réduirait l'incidence du coton européen sur les marchés mondiaux, en faisant passer les paiements compensatoires actuels vers une combinaison de formes d'aide n'ayant pas ou peu d'effets de distorsion sur les échanges (catégorie verte et bleue).

La question qui se pose est la suivante : les récentes propositions de réforme auront-elles un réel impact pour les cotonculteurs africains? Selon certaines analyses, cette réforme ne permettrait aucune diminution de la production cotonnière en Europe. Elle ne prévoyait pas de baisse dans les montants alloués pour les mesures de soutien. La grande majorité des subventions sur le coton serait maintenue, soit sous forme de paiements indirects, soit sous forme de contributions liées. Aucune limite temporelle n'est prévue et aucun critère de productivité éliminé. Le seul point positif semblerait être une orientation graduelle vers le découplage. Plusieurs pays au Nord de l'Europe seraient déçus et auraient fait des propositions pour augmenter le découplage du soutien et/ou pour accélérer ce processus dans le temps.

Pour IDEAS Centre, si cette analyse s'avère juste, ces nouvelles propositions devraient être revues, afin de permettre une amélioration réelle pour les producteurs africains. Nous sommes en train d'analyser ces réformes et nous vous enverrons notre propre analyse dès que possible. A première vue, les revendications pourraient porter sur :

- le découplage complet des soutiens internes sur le coton (ou, du moins, une augmentation substantielle des subventions découplées et donc une diminution réelle des paiements liés aux surfaces de production), ou, s'il n'est pas possible de passer directement au découplage complet (à 100%), une échéance fixe pour le passage au découplage complet,

- l'augmentation du soutien au titre du développement rural (il existe de réelles alternatives pour les producteurs européens de coton),
- une limitation dans le temps pour les subventions découplées.

Par conséquent, le moment est opportun pour mettre la pression sur l'UE, ainsi que sur les autorités des différents pays membres. Bien qu'en soi les impacts des subventions européennes sur le coton soient moins importants que ceux de la politique américaine, il faut bien voir que seul un changement « sérieux et sincère » au niveau européen permettrait d'infléchir Washington et son lobby du coton. Ces pressions devraient se concrétiser sous deux formes. D'une part, des interventions de la part des autorités africaines à l'égard de leurs homologues européens, afin de les rendre attentives au fait que les propositions de réforme ne changeront rien au sort des cotonculteurs africains. D'autre part, une « campagne de sensibilisation » de la part de la société civile à l'égard des autorités européennes, afin d'exiger une réelle réforme du secteur cotonnier européen.

Position américaine

Du côté des USA, la position prise à Cancun ne semble pas avoir bougé. Bien qu'ils reconnaissent l'importance du coton pour l'élimination de la pauvreté, les USA ne semblent pas prêts à discuter de la réduction des soutiens sur le coton de manière sectorielle, c'est-à-dire en-dehors des négociations agricoles. En outre, ils ne sont jamais entrés en matière sur les effets des subventions, ni sur la question des compensations. Une pression forte devrait être exercée à tous les niveaux politiques et administratifs à Washington, notamment par l'intermédiaire des ONGs et de certains instituts reconnus. Parallèlement, cette pression devrait également provenir des autorités africaines, ainsi qu'indirectement de l'Union européenne (à travers son exemple).

Activités d'IDEAS Centre

Quant à IDEAS Centre, nous avançons en fonction des événements et des demandes, et ceci en étroite collaboration avec les représentations des 4 pays concernés. Ces dernières ont été récemment renforcées par des « collaborateurs coton » (Bénin, Mali, Tchad - le Burkina Faso n'en a pas encore nommé un). Ces collaborateurs suivent de près la question au sein de l'OMC et assurent une relation étroite avec leurs autorités respectives.

Nous approfondissons également un certain nombre de points en relation avec la soumission sur le coton, que nous mettrons volontiers à votre disposition sur demande :

- application des principes de l'OMC au mécanisme de compensation financière de la soumission en faveur du coton,
- comparaison entre la soumission en faveur du coton et les offres agricoles des différents groupes de pays,
- examen des mesures de la catégorie verte (soutien interne non lié à la production) et de leur lien avec la soumission en faveur du coton,

- évaluation des réformes de la PAC et de l'initiative française par rapport à la soumission en faveur du coton,
- soutien à la préparation d'interventions africaines, en réaction aux propositions de réforme européenne sur le coton,
- poursuite de l'accompagnement des négociations formelles et informelles à l'OMC.

Actuellement, nous sommes en mission dans les 4 pays concernés par l'initiative sur le coton, ainsi qu'auprès de l'UEMOA (Bénin : 13/14.11, Burkina Faso : 17/18.11, UEMOA : 19/20.11, Mali : 1/2.12, Tchad : 3/4.12). L'objectif est de discuter avec les autorités africaines de la suite à donner à la soumission en faveur du coton (court terme), ainsi que du renforcement de l'assistance dans les pays africains en matière de défense de leurs intérêts commerciaux à l'OMC (moyen terme).

A l'avenir et en fonction des actualités, nous espérons pouvoir vous transmettre régulièrement (1 à 2 fois par mois) une telle note d'information sur l'initiative en faveur du coton. Nous vous serions reconnaissants si vous pouviez nous informer lorsque vous entreprenez des activités liées à la question du coton à l'OMC ou à la PAC. Pour votre information, nous avons déjà fait trois autres notes, lors du dépôt de la soumission (mai-juin 2003), avant Cancun (juillet-août 2003) et après Cancun (septembre-octobre 2003).

Pour plus d'information, veuillez contacter

IDEAS Centre, 10 rue de l'Arquebuse, CH - 1204 Genève, SUISSE

téléphone +41.22.807 17 40, fax +41.22.807 17 41

e-mail nicole.wyrsh@ideascentre.ch / natacha.bogorad@ideascentre.ch

IDEAS Centre est une organisation à but non lucratif, spécialisée dans la problématique commerce et environnement. Elle soutient notamment les pays en développement dans les négociations à l'Organisation Mondiale du Commerce. Elle est présidée par Arthur Dunkel (ancien Directeur Général du GATT) et dirigée par Nicolas Imboden (ancien négociateur suisse lors de l'Uruguay Round et expert du développement).