

Genève, le 28 mai 2004

Note d'information no 8

LE COTON ET LES NEGOCIATIONS A L'OMC

Contenu :

- Négociations à l'OMC
- Position européenne par écrit
- Adoption de la réforme européenne sur le coton
- Rapport sur le différend Brésil-Etats-Unis
- Déclaration de Dakar (réunion PMAs)
- Déclaration de Gaborone sur le coton (réunion du groupe ACP)
- Séminaire ROPPA à Cotonou
- Calendrier

Négociations à l'OMC

Les pays membres de l'OMC se sont mis d'accord sur l'objectif de progresser substantiellement dans les discussions d'ici à juillet 2004. Cela implique notamment de trouver des compromis sur la manière d'avancer dans les négociations prioritaires que sont le commerce agricole, l'accès aux marchés des produits non agricoles, les sujets dits de Singapour, ainsi que le coton. Ces sujets ont été les plus délicats à Cancun et ont fait l'objet de consultations depuis lors. Ils restent essentiels pour débloquer les discussions dans les autres sujets de négociations lancés à Doha. Si ces quatre sujets pouvaient progresser d'ici à juillet, cela permettrait à l'ensemble des négociations de Doha de reprendre. Dans le cas contraire, l'année 2004 représenterait probablement une année de perdue, selon l'avis du Directeur Général de l'OMC, Supachai Panitchpakdi, lors de son discours tenu pendant la réunion des pays les moins avancés (PMAs) à Dakar (Sénégal) le 4 mai dernier.

Depuis quelques semaines, les discussions agricoles ont tourné essentiellement autour de l'accès aux marchés (réduction des tarifs douaniers). Les pays membres semblent être davantage en accord dans les questions concernant les subventions aux exportations et les soutiens internes (voir chapitre plus bas sur la position européenne). L'actualité récente a été très riche en événements liés aux échanges de coton : la nouvelle position européenne à l'OMC, la récente adoption de la réforme européenne, la Déclaration de Dakar, la sortie du rapport sur le différend Brésil-Etats-Unis. Ces événements auront inévitablement des répercussions sur les négociations liées au coton à l'OMC et sont développés plus loin dans cette note .

Quant au coton, il reste l'un des sujets-clé des négociations de Doha. Les pays membres de l'OMC débattent actuellement de l'éventualité d'intégrer le coton dans le cadre des négociations agricoles. Certains pays, notamment les Etats-Unis et, semblerait-il, l'UE également, prônent l'inclusion du coton dans les négociations agricoles. Cette position est également défendue par le Directeur Général de l'OMC (cf. discours du 4 mai à Dakar). Une solution sur le coton trouvée au sein des

négociations agricoles (et non isolément) permettrait notamment de « passer » plus facilement au niveau domestique dans les pays concernés.

Les pays africains maintiennent leur position de garder le coton comme un sujet à part, traité en dehors des négociations agricoles. Selon certains observateurs, cette position semble se modifier. Ainsi, le passage sur le coton de la Déclaration de Dakar des Ministres des PMAs (voir chapitre plus bas sur la Déclaration de Dakar) et certains de leurs commentaires oraux pourraient être interprétés comme un signe d'ouverture à certaines conditions. Les Ministres du Groupe ACP ont également fait part de leur flexibilité, pour autant que le coton garde sa spécificité et soit traité en priorité au sein des négociations agricoles (voir chapitre plus bas sur la Déclaration de Gaborone). Les pays africains poursuivent donc leur politique de flexibilité au niveau de la forme et d'intransigeance au niveau des objectifs de leur initiative sur le coton.

Dorénavant, il semble important que les acteurs concernés par les subventions sur le coton (en particulier ceux du Nord) cherchent des compromis, afin de progresser vers un cadre de négociations acceptable pour tous (un tel cadre ne contient que des principes et non des objectifs chiffrés). En échange de certaines concessions (comme, par exemple, l'inclusion du coton dans les négociations agricoles), les pays producteurs de coton pourraient exiger en retour :

- Le principe de l'élimination de toutes les formes de subventions sur le coton ;
- Une réduction plus rapide et plus importante des subventions sur le coton par rapport aux autres produits (traitement urgent et spécifique) ;
- Une compensation financière transitoire (à l'intention des PMAs producteurs de coton) ;
- Une évaluation des effets de la réduction des subventions (cette évaluation devant faire partie de l'évaluation générale des résultats du nouveau Cycle de Doha).

Position européenne par écrit

Le 9 mai dernier, Pascal Lamy et Franz Fischler, responsables respectivement du Commerce et de l'Agriculture auprès de la Commission européenne, ont écrit une lettre aux Ministres du commerce des autres pays membres de l'OMC. Ils y soulignent leur volonté d'arriver à un compromis sur les négociations agricoles d'ici à juillet 2004. Concrètement, cela signifie pour eux qu'un projet de texte devrait circuler d'ici à la fin du mois de mai. Les Européens insistent beaucoup sur le fait que des progrès doivent être trouvés simultanément dans les trois domaines que sont l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions aux exportations. Il leur est également essentiel qu'il soit tenu compte de leurs préoccupations non liées au commerce, comme elles ont été entérinées par la Déclaration de Doha.

Concernant le **soutien interne**, les Européens proposent une réduction substantielle de toutes les formes de soutien qui ont un effet de distorsion sur le commerce. Ce qui signifie une réduction importante des soutiens de la catégorie orange qui ont un effet de distorsion sur le commerce, ainsi qu'une réduction des paiements de la catégorie bleue et leur plafonnement. Les Européens proposent également d'éliminer le soutien « de minimis » des pays développés. Ils souhaitent de nouvelles règles pour éviter que les membres ne transfèrent leurs soutiens d'une catégorie à

l'autre, ainsi que plus de transparence, de notifications à l'avance et de consultations. Les Européens sont également prêts à garantir la réduction globale des soutiens internes qui ont un effet de distorsion sur le commerce. Par contre, ils veulent que le soutien interne qui n'a pas d'effet de distorsion sur le commerce (catégorie verte) reste exempté de restrictions.

En ce qui concerne les **subventions aux exportations**, les Européens acceptent désormais le principe d'une élimination totale des subventions à l'exportation, ceci à condition que les autres pays membres fassent des progrès qui leur conviennent dans l'accès aux marchés et les soutiens internes, de même que ceux-ci soient également prêts à prévoir l'élimination de toutes les formes de distorsions à l'exportation, y compris celles sur les crédits à l'exportation, l'aide alimentaire et les entreprises publiques (parallélisme).

Finalement, pour le **coton**, les Européens souhaitent une action urgente. Ils estiment que les pays membres de l'OMC, particulièrement les pays développés, doivent faire l'effort d'éliminer toutes les formes de subventions aux exportations, offrir un accès libre aux marchés, ainsi que réduire substantiellement (et si possible éliminer) les soutiens internes qui ont les effets de distorsion les plus importants sur le commerce. Selon les Européens, leur récente réforme est une indication claire de leur engagement dans cette direction (voir chapitre plus bas sur la réforme européenne).

Adoption de la réforme européenne sur le coton

En date du 22 avril dernier, le Conseil des Ministres de l'Agriculture de l'UE a pris une décision au sujet des réformes européennes dans le secteur du coton (ainsi que du tabac, de l'huile d'olive et du houblon). La décision finale est proche, quoique légèrement différente, des propositions faites initialement par la Commission. Ces propositions ont pour base le montant de soutien aux producteurs de coton européens pendant la période 2000-2002¹ :

- 1) Premièrement, le taux de découplage a été légèrement augmenté à 65%, alors que 35 % des subventions restent liées aux surfaces pour la culture du coton (la Commission proposait un taux de découplage à 60 %) ;
- 2) Par contre, les surfaces maximales pour l'obtention des subventions liées ont augmenté de 2.29% (la Commission prévoyait une baisse de 4%). Cette augmentation bénéficie entièrement à la Grèce ;
- 3) Ensuite, la mise en œuvre des réformes a été reportée jusqu'en 2006 (initialement, les réformes devaient s'appliquer dès 2005) ;
- 4) Par ailleurs, l'enveloppe pour l'aide à la restructuration au titre du développement rural a été diminuée à € 21.9 millions (la Commission prévoyait une enveloppe de € 102.9 millions). Ceci signifie que l'enveloppe pour le soutien aux producteurs (couplé et découplé) sera légèrement augmentée.

¹ Les subventions européennes sur le coton s'élevaient à USD 848 Mio par année pendant la période 2000-2002. Source: CCIC, USDA.

- 5) Un mécanisme sera mis en place pour évaluer les effets des subventions européennes sur la production et le commerce mondial du coton. Un premier rapport devra être fourni pour le 31 décembre 2009.

A l'heure actuelle, l'évaluation de ces réformes reste difficile. Il est clair qu'un découplage partiel, tel que prévu par l'UE, ne soit pas aussi efficace qu'un découplage à 100%. L'avenir dira si ce découplage est un véritable signal politique amenant un ajustement chez les producteurs européens ou un simple « transfert de subventions ». Pour l'instant, il s'agit d'un premier pas, dont les incidences sur la production sont difficiles à déterminer :

- parce que les surfaces maximales ont été augmentées ;
- parce qu'il n'est pas sûr que les motivations des producteurs européens de coton de cultiver d'autres produits que le coton soient assez fortes. Ceci dépend d'autres facteurs, tels que la force de l'attractivité des subventions sur les autres produits, l'investissement déjà effectué sur les machines pour la production de coton, etc.
- parce que l'enveloppe de soutien aux producteurs a augmenté au détriment de l'aide pour le développement rural.

Le report de la réforme à 2006 représente en tous les cas une mauvaise nouvelle.

Rapport sur le différend Brésil-Etats-Unis

Le rapport intérimaire² du groupe spécial de l'Organe de règlement des différends est paru le 26 avril dernier (voir note d'information précédente). A ce stade et étant donné que le contenu précis du rapport intérimaire n'est pas accessible, il est difficile d'en faire une analyse approfondie.

Pendant, il convient de noter que :

- Une décision judiciaire favorable au Brésil (comme cela semblerait être le cas) ne forcera pas nécessairement les Etats-Unis à modifier leur politique de soutien dans le secteur du coton. En effet, ni le Brésil, ni les pays africains n'ont le poids économique qui leur permettrait de faire pression sur les Etats-Unis par des menaces de rétorsion, comme cela était le cas pour l'UE dans l'affaire acier.
- Les Etats-Unis pourraient éventuellement proposer au Brésil des concessions additionnelles sur d'autres produits d'exportation. Les pays africains, qui n'ont pas d'autres intérêts commerciaux, n'auraient rien à y gagner.
- Cette décision judiciaire aura inévitablement des répercussions sur les négociations sur le coton à l'OMC. Une décision favorable au Brésil pourrait devenir un atout pour les pays africains. En effet, il serait dans l'intérêt des Etats-Unis de faire un geste sur le coton dans le cadre des négociations, car ils obtiendraient ainsi en retour des concessions de leurs partenaires commerciaux. Il est politiquement plus facile de faire des concessions réciproques (principe « give and take ») que de changer unilatéralement une politique sur la base d'un dictat juridique.

² Pour plus d'informations sur le différend Brésil-Etats-Unis sur les subventions sur le coton se référer au site de l'OMC : www.wto.org; Document OMC WT/DS267

Par contre, certains observateurs notent que les décisions du groupe spécial risquent de remettre en question l'ensemble de la politique agricole américaine. Il serait alors très difficile pour les Etats-Unis de faire des concessions dans le domaine du coton. En effet, celles-ci seraient pratiquement instantanément étendues à l'ensemble de leurs mécanismes de soutien au secteur agricole. D'ailleurs, lors d'une conférence de presse le 28 avril dernier, Robert Zoellick, le représentant des Etats-Unis pour le commerce extérieur, s'est inquiété d'un éventuel précédent qui pourrait encourager l'initiation de nouvelles disputes contre les programmes de subventions américaines. Selon lui, si la voie judiciaire était préférée aux négociations, cela pourrait compliquer le Cycle de Doha.

Déclaration de Dakar (réunion PMAs)

Les Ministres du commerce des pays les moins avancés (PMAs) se sont rencontrés pour la troisième fois, à Dakar (Sénégal), les 4 et 5 mai derniers. Ils se sont entretenus des négociations qui ont lieu à l'OMC depuis la réunion ministérielle de Cancun en septembre 2003. La Déclaration ministérielle réaffirme leur engagement envers le système multilatéral de l'OMC et fait état de leurs positions et demandes dans les négociations. En ce qui concerne le coton, cette Déclaration invite instamment les Membres de l'OMC à adopter d'urgence les propositions de l'initiative sectorielle en faveur du coton, soumise par le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad. Les Ministres des PMAs rappellent l'importance de l'aspect commercial de cette initiative. Ils se disent « ouverts et flexibles quant aux voies et approches susceptibles de résoudre les divers aspects » liés au coton. Dans ce sens, ils attendent « de la part des pays concernés, des propositions concrètes afin de résoudre de façon urgente les problèmes soulevés par l'initiative sectorielle »³.

Déclaration de Gaborone sur le coton (réunion du groupe ACP)

Le Conseil des Ministres du Groupe des Etat d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Groupe ACP) s'est réuni les 4 et 5 mai derniers à Gaborone (Botswana). Leur Déclaration⁴ traite du coton. Concernant la réforme européenne, elle demande à l'UE de découpler ses subventions à 100% (la réforme européenne propose un découplage à 65%, voir chapitre sur la réforme européenne sur le coton). Elle demande également à l'UE de plafonner ses subventions accordées au sein de la catégorie verte. En ce qui concerne les négociations à l'OMC, le Conseil des Ministres regrette qu'aucune garantie n'ait été donnée pour un traitement spécial du coton dans le cas où il devait être traité au sein des négociations agricoles. C'est pourquoi il maintient sa position de conserver le dossier coton en-dehors de ces négociations. Il conclut en précisant qu'une résolution rapide du dossier coton au sein de l'OMC donnerait un signal positif pour le programme de Doha. Cette Déclaration fait suite aux récentes activités du Groupe ACP dans le secteur coton, qui vient de mettre en place un groupe de travail sur le coton. Celui-ci s'est réuni pour la première fois les 21 et 22 mars derniers à Cotonou (Bénin).

³ Déclaration de Dakar, troisième réunion des Ministres du Commerce des pays les moins avancés, 4 et 5 mai 2004, para. 12

Séminaire ROPPA à Cotonou

Le Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) a organisé un atelier de Concertation Paysanne sur le Développement de la Filière Coton en Afrique, qui s'est tenu du 11 au 14 mai 2004 à Cotonou (Bénin). En ce qui concerne les négociations à l'OMC, la Déclaration⁵ issue de cette réunion attire l'attention sur l'importance de l'implication effective des OPPA (organisations paysannes et de producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest) dans le processus de négociation des APE (Accord de Partenariat Economique) et de l'OMC. Elle invite également les Etats et les organisations régionales à « négocier la réforme des règles de l'OMC de manière à ce que les échanges internationaux soient plus équitables et plus solidaires. »

Calendrier

- 2-4 juin : Session spéciale du Comité de l'Agriculture de l'OMC, Genève
- 3-4 juin : Réunion du G-90 à Georgetown, Guyane
- 11-18 juin : Conférence CNUCED XI, Sao Paolo, Brésil
- 17 juin : Comité de l'Agriculture de l'OMC, Genève
- 23-25 juin : Session spéciale du Comité de l'Agriculture de l'OMC, Genève
- Juillet : Publication du rapport final du groupe spécial de l'Organe de règlement des différends
- Juillet : Date butoir fixée par les membres de l'OMC pour trouver un compromis sur le cadre des négociations agricoles
- 5-6 juillet : Forum Union européenne - Afrique sur le coton à Paris, France

Pour plus d'information, veuillez contacter

IDEAS Centre, 10 rue de l'Arquebuse, CH - 1004 Genève
téléphone +41.22.807 17 40, fax +41.22.807 17 41
e-mail : natacha.bogorad@ideascentre.ch
nicolas.imboden@ideascentre.ch

En fonction des actualités, nous vous transmettons régulièrement notre note d'information relative à l'initiative en faveur du coton à l'OMC. Nous vous sommes reconnaissants de nous informer lorsque vous entreprenez des activités liées à cette question.

IDEAS Centre est une organisation à but non lucratif spécialisée dans la problématique commerce et développement. Elle soutient notamment les pays en développement dans les négociations liées 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 durant l'Uruguay Round).

⁴ ACP Declaration on Cotton, Gaborone, 4 mai 2004

⁵ Déclaration de Cotonou sur le développement de la filière coton en Afrique, Cotonou, 14 mai 2004