
NOUVELLES SUR LE COTON – 15 février 2008

Visite ministérielle à Bruxelles : le coton sur l'agenda

A l'instar de la mission qui avait eu lieu à Washington en Octobre 2006, plusieurs Ministres de pays africains producteurs de coton se sont rendus à Bruxelles les 6 et 7 février derniers afin de promouvoir avec l'Union européenne un dialogue constructif sur la question du coton. Représentants le C4 Madame Ba Fatoumata Nene Sy, Ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Commerce du Mali et Monsieur Mamadou Sanou, Ministre du Commerce, de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat du Burkina Faso ont pendant deux jours défendu la cause du coton auprès des plus hautes autorités européennes. Ils ont été rejoints pour le séminaire de haut-niveau sur le coton et la cohérence des politiques par Monsieur Youssouf Soumahoro, Ministre du Commerce de Côte d'Ivoire et Monsieur Sarapio Rukundo, Secrétaire d'Etat au Tourisme représentant le Ministre du Tourisme, du Commerce et de l'Industrie d'Ouganda. Pour des raisons évidentes, Monsieur Youssouf Abbassalah, Ministre du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat du Tchad, qui avait annoncé sa présence, n'a pas pu rejoindre ses homologues à Bruxelles.

Réunion de coordination ministérielle du C4

Les Ministres du Commerce du C4 ainsi que les représentants basés à Bruxelles et à Genève se sont réunis le 6 février afin de préparer leur rencontre bilatérale avec Monsieur le Commissaire européen au Commerce extérieur Peter Mandelson. Ils se sont également mis d'accord sur les grandes lignes d'une feuille de route déterminant la stratégie à suivre au cours de la négociation dans les mois à venir et notamment dans la perspective de la réunion mini-ministérielle annoncée pour le printemps.

Bilatérales

Les ministres du Commerce du C4 ont rencontré au siège de la Commission Monsieur Peter Mandelson ainsi que des représentants de la DG développement.

Prévue sur le coton, cette rencontre bilatérale a pourtant donné à Monsieur Mandelson l'occasion d'exhorter les pays africains à signer les APE, selon le communiqué de presse de la Commission. La question de l'aide et plus spécifiquement de l'Aide pour le commerce a également été abordée et l'Union européenne a rappelé les nombreux engagements financiers pris en la matière. Les pays africains ont quant à eux rappelé le peu de décaissements intervenus dans le Partenariat Europe-Afrique sur le coton (2 millions sur 15 millions en 4 ans). Si l'Union européenne entend clairement faire du coton une « priorité pour le développement » comme l'a dit Monsieur Mandelson à la presse à l'issue de la réunion, il n'est pas certain qu'elle veuille en faire une priorité en « matière agricole », estimant que tout ce qui pouvait être fait a déjà été fait et qu'il ne fallait pas espérer plus.

« Le coton et la cohérence des politiques » : les objectifs du séminaire

Le but affiché de ce séminaire était d'encourager et améliorer le dialogue entre les pays africains producteurs de coton et l'Union européenne sur la question du coton, de redonner une visibilité médiatique large à la question du coton et de son importance vitale pour les pays africains producteurs de coton à un moment important de la négociation et de faire avancer concrètement une série de dossiers en cours : positions de négociations des Communautés européennes et du C4 à l'OMC, réforme du soutien au coton dans l'Union européenne, aide au développement pour le coton.

Outre les ministres cités en introduction de cette note, plusieurs ambassadeurs de Genève et de Bruxelles étaient présents, ainsi que François Traoré, Président de l'Association des producteurs de coton africains et Jolly Sabune, directrice exécutive d'Uganda Cotton Development Organisation.

Côté européen, La commission était représentée par Monsieur Jean-Luc Demarty, Directeur Général de la Direction générale de l'Agriculture, Monsieur Luis Riera Figueras, directeur de la politique de développement à la Direction Générale du Développement et Madame Signe Ratso, Directrice pour les questions relatives à l'OMC à la Direction générale du Commerce extérieur. Nous tenons à signaler que malgré des efforts répétés et mobilisant différents canaux et contacts, aucun représentant des producteurs grecs et espagnols n'était présent sur le panel de discussion.

Le concept du séminaire reposait sur deux documents de base fournis par la Commission ou mandatés par elle. Le premier concernait l'étude d'impact sur le régime du régime de soutien au coton dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) publiée en novembre 2007. Le second était le rapport sur la Cohérence des Politiques présenté par la DG DEV en septembre 2007. Ce dernier visait à identifier les progrès faits et encore à faire par les Etats membres comme par la Commission pour améliorer la cohérence entre les différentes politiques de l'Union dans l'optique de les rendre plus conformes aux objectifs définis dans le cadre de la politique de développement.

Il est apparu que la question du coton pouvait servir de cas d'étude sur cette question de la cohérence. Pour ce qui est de l'Union européenne, la question du coton touche (à divers niveaux), trois politiques distinctes mais indiscutablement liées : Commerce, Agriculture et Développement.

La question de la cohérence est au cœur des initiatives européennes pour améliorer l'efficacité, la pertinence et les résultats de son action globale. La question du coton s'inscrit de manière exemplaire dans la réflexion sur la cohérence. En effet, l'Union européenne est à la fois producteur de coton (Grèce et Espagne) et pourvoyeur d'aide à ses producteurs dans le cadre de la PAC, pourvoyeur d'aide au développement spécifique au coton pour les pays africains et engagée dans les négociations commerciales multilatérales.

La conciliation de ces trois politiques ayant des objectifs et des enjeux différents, n'est pas toujours aisée. Dans le cadre de la réforme de la PAC, l'Union a fait de gros efforts pour rendre son soutien au coton compatible avec les règles de l'OMC, notamment en transférant un soutien de type boîte orange (ayant des effets de distorsion sur les échanges) vers des soutiens de type boîtes bleue (moins distortifs) et verte (non distortifs). L'UE a ainsi mis en place un découplage de ses aides, 35% allant à la production de coton et 65% au producteur (indépendamment de ce qu'il veut produire).

Il semble que le jeu de la recherche de cohérence soit un processus sans fin. En effet, quand on arrive à mettre en cohérence deux politiques, c'est souvent pour entrer en contradiction avec une troisième ! Arrivé à un certain stade, la décision ne peut plus être technique mais doit être politique. L'absence de cohérence permet trop souvent de reprendre d'une main ce que l'on a donné de l'autre.

Les interventions

Les intervenants Africains ont démontré l'importance de la production de coton pour l'Afrique, ont rappelé les tenants et les aboutissants de l'initiative sectorielle en faveur du coton lancée en 2003, ont insisté sur la nécessaire cohérence entre aide et commerce et ont lancé quelques pistes pour l'avenir en rappelant la richesse d'une proximité Europe-Afrique qu'il serait dommage de galvauder.

Le représentant de la DG Développement de la Commission européenne a exposé les principes, les résultats et les ambitions du partenariat Europe-Afrique sur le coton ; une revue à mi-parcours a été proposée. La DG Commerce a exposé la position de l'union européenne dans le Cycle de Doha, la question du développement sur l'agenda de Doha et a présenté des chiffres sur le commerce mondial du coton. Le Directeur Général de la DG Agriculture, en charge de la négociation multilatérale sur l'Agriculture, a rappelé globalement que la Commission avait toujours soutenu la recherche d'une solution spécifique pour le coton et plus précisément a restitué les positions déjà affirmées lors des fameuses réunions de salle E, à savoir que « l'Union européenne accepte toute la proposition du C4 mais rien que la proposition du C4 ». Cette question sera largement débattue au cours des échanges qui ont suivi les présentations. La dernière intervention de la Commission a traité de la question de la cohérence des politiques en regard des objectifs de développement.

Le débat

Le débat qui a suivi s'est focalisé autour de trois grandes questions liées : la négociation à proprement parlé et les divergences d'interprétation sur les textes du président du Comité des Négociations agricoles, la marge de manœuvre dont [ne] dispose [pas] la Commission pour négocier (eu égard aux contraintes constitutionnelles et au taux de découplage de son propre soutien au coton) et la question de l'aide au développement pour le coton. Sur cette dernière question, la Commission s'est dite préoccupée par la question du renforcement de l'ensemble de la filière coton dans une logique de compétitivité et de lutte contre la pauvreté et propose de renforcer ses efforts là-dessus. Elle a exhorté l'Afrique à faire elle aussi preuve de cohérence dans ses politiques nationales et régionales.

Dans l'optique d'alimenter le débat, quelques chiffres ont été présentés. La production de l'Union européenne représente 2 % du commerce mondial, comme celle de l'ensemble des pays du C4. Ce qui peut sembler dérisoire d'un côté est primordial de l'autre. De plus, bien que les subventions européennes au coton soient relativement moins distortives que celles pratiquées par les Etats-Unis, le coton européen n'en reste pas moins parmi les cotons les plus subventionnés au monde.

La Commission a expliqué que selon elle, s'attaquer aux subventions européennes revenait à tenter d'abattre un arbre alors que c'est à toute la forêt de subventions (américaines pour ne pas les nommer) qu'il faudrait plutôt s'attaquer. Les pays africains ont rappelé qu'ils ne sont pas contre l'Union européenne ou les Etats-Unis mais pour l'application juste de règles qui ont été unanimement approuvées par les membres de l'OMC. L'effort de la Commission s'inscrit dans une recherche de mise en compatibilité avec ces règles. Il s'agit maintenant, selon les pays africains, que les membres de l'OMC respectent les engagements souscrits dans le mandat de Hong Kong, à savoir d'accorder au coton un « traitement ambitieux, rapide et spécifique ». Les pays africains ont d'ailleurs reconnu la volonté de l'Union européenne de discuter et de faire des propositions concrètes. Dans la mesure où les Américains ont toujours refusé d'entrer en matière sur la question du coton, le débat s'est cristallisé – peut-être de façon excessive – sur le partenaire qui acceptait, lui, de négocier.

Cela étant, des divergences profondes d'interprétation demeurent. L'Union européenne a déclaré à plusieurs reprises « accepter tout le texte du C4 et rien que le texte du C4 ». Laissons de côté la question des disciplines additionnelles ajoutées par le Président Falconer pour nous concentrer sur l'interprétation du texte du C4 repris dans les modalités (celles de juillet 2007 comme celles de février 2008). Selon l'interprétation du C4, l'Union européenne doit commencer par appliquer la formule de réduction de la boîte orange comme base de tout calcul de réduction. En effet, même si l'UE n'a plus aujourd'hui de boîte orange, elle en possède une sur la période de base 1995-2000 et même jusqu'en 2006 (selon les notifications). A partir de là le reliquat, de boîte orange peut être transféré dans la boîte bleue.

L'Union européenne quant à elle, explique que sa réforme lui a permis d'anticiper sur la déclaration de Hong Kong et de remplir les engagements demandés. La Commission invoque des contraintes constitutionnelles réelles l'empêchant d'aller plus loin dans le découplage des aides. Le protocole d'adhésion de la

Grèce et de l'Espagne stipule que l'Union doit fournir une aide à la production de coton et pas seulement au producteur. Une étude d'impact mandatée par la Commission a montré que pour éviter tout impact réel de la réforme des soutiens, le découplage ne doit pas dépasser 65%. La Commission a besoin de 300 millions € par an dans la boîte bleue pour financer sa réforme, elle dit accepter les propositions du C4 sur la base d'une réduction de 2/3 de ce qui était auparavant sa boîte orange de 900 millions €. Ce qui semble difficile à comprendre dans la méthodologie européenne et inacceptable selon les Africains est que l'EU divise par trois des carottes pour obtenir un tiers de navets. Le problème est qu'elle n'applique pas la formule de réduction de la MGS. Soit l'Union accepte la méthodologie du C4, soit elle ne l'accepte pas, auquel cas elle ne peut affirmer être d'accord « avec tout le texte du C4 et rien que le texte du C4 ».

Conférence de presse

Au cours d'une brève conférence de presse à la suite du séminaire, les ministres des pays africains producteurs de coton ont déclaré que bien que la production européenne soit inférieure à la production américaine, « le problème est global et nécessite une solution globale », selon le Ministre de l'Economie du Mali, madame Ba Fatoumata Nene Sy. A la question de savoir ce que feraient les pays africains producteurs de coton lors de la prochaine réunion mini ministérielle si aucune solution valable pour le coton n'est proposée, le Ministre du Commerce du Burkina Faso Monsieur Mamadou Sanou a répondu par une habile pirouette : « le coton est vraiment très important pour nous. Attendez Avril et vous verrez si nous utilisons notre droit de veto ».

Conclusion

Le dialogue Europe Afrique sur le coton et la cohérence des politiques fut franc et ouvert, toujours emprunté d'une volonté d'avancer ensemble dans la recherche d'une solution commune, et cela bien qu'il n'y ait eu aucune nouvelle concession de part et d'autres.

Ce dialogue Europe-Afrique sur le coton s'ouvre sur les éléments suivants :

- Les pays africains reconnaissent les efforts conséquents mis en œuvre par l'Union européenne en matière d'aide au développement pour le coton, essentielle pour la survie des filières.

- Tout le monde veut que le Cycle de Doha se termine, et vite. Chacun s'accorde sur le fait qu'il n'y aura pas de Doha sans coton, pas plus qu'il n'y aura de solution pour le coton sans Doha.
- L'Union européenne et les pays africains ont un grand intérêt à collaborer pour faire avancer ensemble le dossier coton.
- Tout le monde est d'accord pour reconnaître que l'Union européenne n'est pas la « cible » la plus importante dans la question des subventions au coton, même si des divergences peuvent demeurer quant à l'importance de la cible.
- L'UE et les pays africains ont tous besoin d'un compromis pour assurer une position forte dans ces négociations. Toutefois, ce compromis ne doit pas mettre en danger les positions des pays africains face à leurs partenaires commerciaux majeurs.
- Toutefois, et tout en espérant que cela soit temporaire il faut reconnaître qu'il est difficile d'assurer cette convergence lorsque l'un des deux protagonistes reconnaît son impuissance à aller au-delà de ses propositions.

Les projets menés par IDEAS Centre ont pour objectif principal de faciliter l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Le Centre est fort de ses 5 années d'expérience sur cette problématique. Sa mission consiste à aider les responsables politiques à élaborer des stratégies permettant de tirer profit de la mondialisation en faveur du développement et de lutter efficacement contre la pauvreté dans chaque pays et au sein d'un système commercial international mieux intégré et plus juste.

Nos précédentes notes d'information sont accessibles sur notre site: www.ideascentre.ch

Pour plus d'information sur IDEAS Centre, voir notre site : www.ideascentre.ch.

Pour plus d'information sur le Geneva Trade & Development Forum, voir notre site : www.gtdforum.org.

IDEAS Centre, 10, rue de l'Arquebuse, 1204 Genève, Suisse
T +41 22 807 17 40, F +41 22 807 17 41