
NOUVELLES SUR LE COTON – 17 novembre 2011

Europe et Afrique côte à côte ?

Introduction

L'Union européenne est mise à rude épreuve ces temps-ci. Il n'est cependant pas question ici de parler de la crise économique et institutionnelle qui secoue l'Union et plus particulièrement la zone euro. En dépit de ses difficultés, l'UE a toujours revendiqué son engagement envers les pays en développement en général et les pays ACP et les PMA en particulier. Comment ces liens particuliers peuvent-ils être mis au service d'un résultat en faveur de ces pays, et notamment les plus pauvres d'entre eux, lors de la prochaine réunion ministérielle de l'OMC ? Sur le plan international, il faudra probablement attendre un geste supplémentaire de la part de l'UE. Sur le plan interne, cela pourrait se traduire par une meilleure mise en œuvre du principe de Cohérence des Politiques pour le Développement (CPD), notamment en regard de la future Politique agricole commune.

Une image ternie à redorer ?

Premier donateur mondial d'aide au développement (en cumulé Union + Etats membres), l'UE a moins que d'autres besoin de démontrer un engagement véritable au côté des pays en développement. Elle en a fait la preuve à de nombreuses reprises. Néanmoins, l'image de cette solidarité réelle et affichée est aujourd'hui aussi écornée sur plusieurs plans. La négociation très tendue autour des Accords de Partenariat Economique (APE) a mis à mal le partenariat historique entre l'Europe et les pays ACP. Par ailleurs, des lacunes dans l'exigence de Cohérence des politiques pour le développement – maintenant inscrite dans le Traité de Lisbonne¹ – persistent, notamment en ce qui concerne l'impact de la politique agricole et de la politique commerciale sur les pays en développement².

¹ Traité de Lisbonne, article 208 relatif à la coopération au développement : «L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.

² Le troisième rapport sur la Cohérence des Politiques pour le développement est attendu fin 2011.

Et pourtant, l'UE a continuellement réaffirmé son engagement à (i) poursuivre et achever les négociations de Doha, (ii) à rendre certaines politiques compatibles avec les règles de l'OMC et (iii) à contribuer à ce que des résultats spécifiques en faveur des pays les plus pauvres sortent de ce processus, soit au terme des négociations soit de manière anticipée à condition que ne soit pas remise en cause une issue positive du Cycle global. Avant tout le monde et à un niveau bien supérieur à ce que les autres pays développés ou les « pays en développement en mesure de le faire » (selon une expression aujourd'hui acquise mais qui entretient un flou commode), l'Union européenne a offert aux Pays les Moins Avancés un accès aux marchés en franchise de droit et sans contingent total à l'exclusion des Armes (Initiative Tous Sauf les Armes, 2001). Elle a également substantiellement modifié sa Politique Agricole Commune, transférant la grande majorité de ses subventions de type boîte orange vers des paiements directs compatibles avec les règles de l'OMC et quelques paiements de type boîte bleue autorisés mais néanmoins distortifs (attribués notamment au coton).

Le problème de la position actuelle de l'Union européenne dans la négociation de Doha est qu'à l'inverse de tous les autres, qui pourraient éventuellement – et encore – lâcher trop peu et de toute façon trop tard, elle a donné trop et trop tôt, pariant peut-être avec un excès d'optimisme qu'elle compenserait dans l'AMNA et les Services ce qu'elle a fait par anticipation dans l'Agriculture. Estimant ne plus rien pouvoir donner, elle se retrouve dans une situation où l'intérêt de ses partenaires de négocier avec elle a fortement décliné. Son message d'engagement pour que la Conférence ministérielle de décembre définisse des livrables pour les PMA s'en trouve amoindri. On comprend qu'elle ne puisse faire plus sur l'accès au marché des PMA (encore que la question des règles d'origine mériterait qu'on s'y attarde). On l'admet beaucoup moins pour le coton, d'autant plus quand on sait que, pour espérer un pas en avant, chaque acteur devra apporter sa pierre à l'édifice, aussi petit soit-il. Toutefois, on pourrait éventuellement comprendre une position attentiste de la part de l'Europe tant que les autres protagonistes s'évertuent à ne pas avancer.

CONCORD, la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement a sorti son propre rapport : *Spotlight on EU Policy Coherence for Development*. Le rapport mentionne que « la Commission soutient régulièrement que les effets négatifs de la PAC sur les pays en développement appartiennent au passé. A y regarder de plus près, il apparaît que le système de subventions actuel continue de permettre à l'UE de vendre à perte des produits agricoles sur le marché mondial ».

http://www.concordeurope.org/Files/media/0_internetdocumentsENG/4_Publications/3_CONCORDs_positions_and_studies/Positions2011/Spotlight-on-EU-Policy-Coherence-for-Development-2011.pdf

Les recommandations disponibles page 32 sont particulièrement intéressantes.

La réforme de la PAC, une « légère plaisanterie » ?

Si les mots du Ministre polonais de l'Agriculture sur la proposition législative dévoilée par la Commission européenne le 12 octobre dernier sont probablement excessifs, il faut reconnaître que la PAC nouvelle version ne satisfait pas tout le monde. Plus conservatrice que réformiste, elle maintient grosso modo le volume budgétaire et prolonge pour plusieurs années encore les déséquilibres entre anciens et nouveaux membres. Ces derniers considèrent beaucoup trop longue la période d'ajustement pour une meilleure répartition géographique des fonds communautaires (14 années à compter de 2014).

Le « tournant vert » de la PAC ne fait pas non plus l'unanimité :

- trop léger pour les environnementalistes qui voulaient plus que ce qu'ils considèrent comme un « green washing »,
- incohérent selon les céréaliers pour qui l'Europe ne peut à la fois produire plus pour relever le défi de la sécurité alimentaire dans le monde (engagement pris au G20) et imposer des jachères et générer des baisses de rendement, et
- injuste pour les nouveaux Etats membres car si 30% des subventions agricoles sont soumises à des conditions environnementales et que les exigences sont les mêmes pour tous, le niveau des aides reçues sera lui très inégal en fonction des pays.

Sur le plan des conséquences de la PAC sur les pays en développement, des études récentes³ continuent de montrer que les paiements couplés ont un impact négatif sur les exportations et revenus nets des pays en développement dans certains secteurs. Le coton fait partie de ceux-là. Les paiements découplés, bien que compatibles avec les règles de l'OMC, peuvent, à grande échelle – surtout s'ils sont combinés avec de l'aide couplée – avoir pour effet de réduire les importations européennes (et donc les exportations des pays en développement) et de faire baisser les prix mondiaux. Enfin, il faut noter que les subventions à l'exportation ne sont pas supprimées de la nouvelle proposition législative, bien que l'Union européenne, comme l'ensemble des membres de l'OMC, se fût engagée à les éradiquer à l'occasion de la Conférence ministérielle de Hong Kong.

³ ODI, "CAP reform and development" par N. Cantore, J. Kennan et S. Page, 14 mai 2011, <http://www.odi.org.uk/resources/download/5912.pdf>

Et le coton dans tout ça ?

Le régime de soutien au coton couplé⁴ est reconduit selon la législation finalement entérinée en 2008. Un chapitre particulier est consacré à ce régime spécial dans le Titre IV sur les paiements couplés. Il confirme que la Commission n'a aucune intention (elle-même dirait plutôt qu'elle n'a « aucun moyen ») de changer quoi que ce soit qui pourrait être par la suite entériné dans Doha. On peut réfuter l'argument économique de la Commission qui maintient que la production européenne est résiduelle et ne compte pas : elle produit autant de coton que le Burkina Faso, à un coût qui en fait le coton le plus subventionné au monde par kilo produit, sans compter le coût écologique. Il est effectivement plus difficile de contester l'argument légal issu du protocole d'adhésion de la Grèce à la CE (et répliqué pour l'Espagne, le Portugal et la Bulgarie par la suite) mais il est peut-être temps d'accepter de questionner ce protocole lui-même. Les paiements couplés permettant un soutien à la production en Grèce avaient pour objectif de maintenir une chaîne de transformation sur place. Or il faut reconnaître que la Grèce exporte aujourd'hui la grande majorité de son coton brut. Juridiquement parlant, les paiements couplés au coton ne sont pas des subventions à l'exportation mais il faut bien admettre que l'effet est assez similaire.

Le fait que la nouvelle proposition législative assouplisse le régime de recouplage d'aides directes sous certaines conditions pour certains produits à partir des enveloppes nationales ne change techniquement rien pour le coton. Il contribue seulement à banaliser une situation qui faisait figure d'exception et qui était alors plus facile à remettre en cause.

Conclusion

La prochaine assemblée parlementaire paritaire ACP-EU, qui se tiendra à Lomé du 21 au 23 novembre prochain constitue une opportunité pour les législateurs européens et ACP de discuter ensemble et avec les représentants de la Commission de la contribution décisive que pourrait apporter l'Union européenne à la 8^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC. Il est probable que les débats à Lomé porteront également sur l'impact de la future PAC sur les pays en développement. Dans la mesure où le processus législatif européen entre dans une nouvelle phase de consultations entre le Parlement, le Conseil et la Commission, il est encore temps de discuter ouvertement.

⁴ Voir la proposition de législation sur les paiements directs et notamment les points 35, 36, 37 + Titre IV paiements couplés, ch 2 Aide spécifique au coton. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_fr.pdf

Quoiqu'il arrive au Cycle de Doha – et les propos tenus dans la Déclaration du G20 de Cannes ne sont guère rassurants – les questions posées resteront de toute façon sur la table. Il est possible de trouver une solution durable qui satisfasse les producteurs européens de coton (par une garantie que les aides effectivement découplées sont bien attribuées aux cotonculteurs qui auront alors plus de liberté pour déterminer ce qu'ils veulent faire) et les pays africains producteurs de coton et qui contribue dans le même temps à dynamiser la négociation multilatérale sur le coton en faisant bouger les lignes du rapport de force. Peut-être est-il temps que l'UE et l'Afrique s'assoient du même côté de la table...

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 8 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