



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

Vu 88

itinéraires

Politiques commerciale, agricole
et de développement de la Suisse
Café - coton - sucre : quelques pistes
pour gérer les conflits d'intérêts

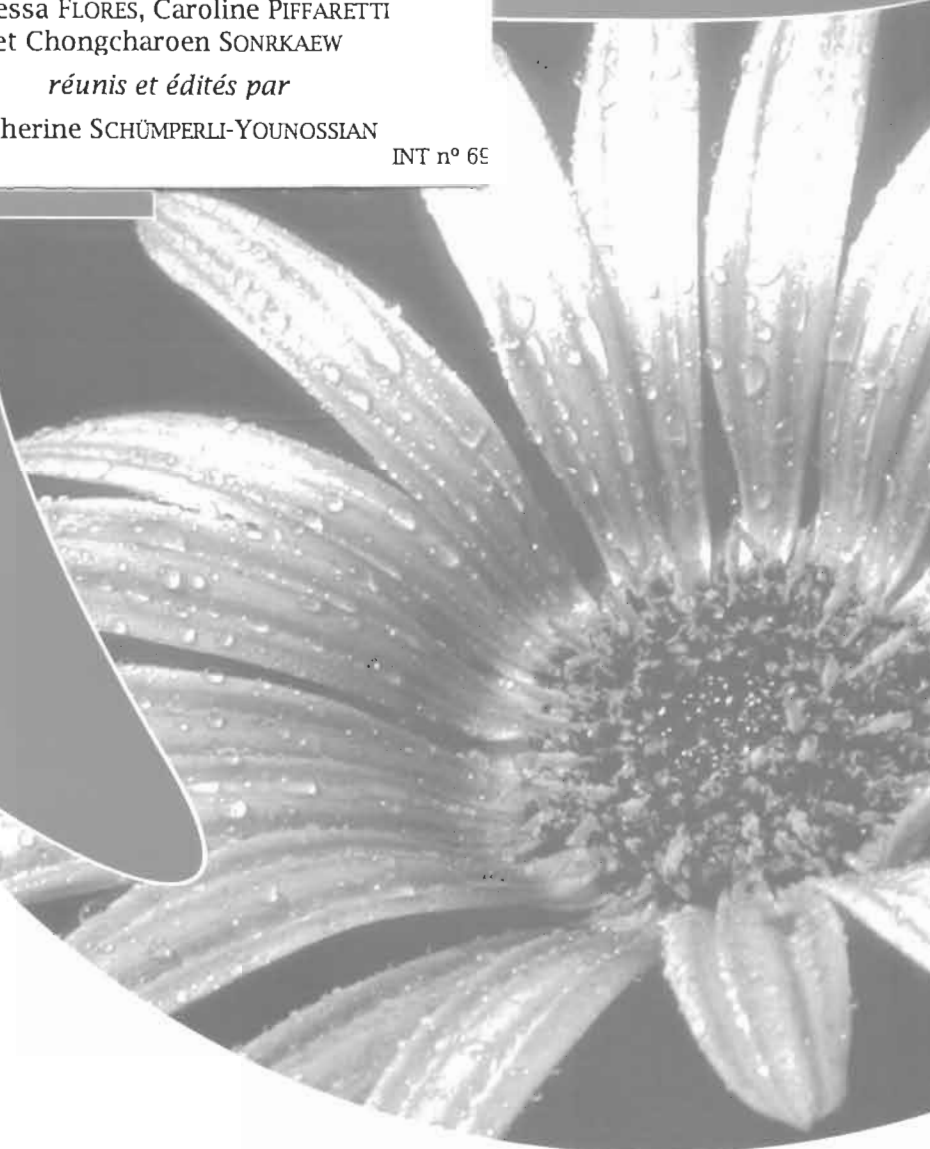
Textes de

Vanessa FLORES, Caroline PIFFARETTI
et Chongcharoen SONRKAEW

réunis et édités par

Catherine SCHÜMPERLI-YOUNOSSIAN

INT n° 69



traverse le marché international du café (remise en cause des accords internationaux, surproduction et effondrement des cours), ainsi que les conséquences, relatives à la chute des prix, pour des millions de petits producteurs. L'une des incohérences soulevées concerne les politiques visant à encourager les pays, dont les exportations dépendent fortement du café, à diversifier leur production, alors même que l'importation de produits agricoles du Sud dans les pays du Nord est entravée par des mesures protectionnistes. L'auteure analyse le rôle des différents acteurs de ce marché (producteurs, acheteurs, commerçants, torréfacteurs et consommateurs). Dans la partie conclusive, Vanessa Flores jette un regard critique sur les politiques conduites par la Suisse, en relevant, entre autres, les ambiguïtés de la position helvétique quant à l'Accord international sur le café, « compensée » par un soutien aux initiatives de commerce équitable en matière de café comme « produit de niche ».

Les deux études suivantes concernent le coton et le sucre. Ces deux produits ont la caractéristique d'être cultivés tant dans les pays du Sud que dans ceux du Nord, où leur production, largement subventionnée, crée des conditions de concurrence déloyale aux yeux des producteurs du Sud.

Caroline PIFFARETTI s'attache à présenter le marché mondial du *coton*, ainsi que deux initiatives concernant le coton ayant bénéficié du soutien d'acteurs suisses. La première concerne le programme « Coton biologique » conduit par l'ONG suisse Helvetas, avec le soutien de la coopération suisse (seco et DDC). La seconde aborde l'« Initiative sectorielle en faveur du coton » présentée à l'OMC par quatre pays africains producteurs (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad), élaborée avec l'appui d'experts suisses. Dans sa conclusion, Caroline Piffaretti identifie des conflits entre la politique de développement et les positions défendues par la Suisse en matière de politique commerciale et agricole dans le cadre des négociations de l'OMC.

Enfin, la troisième étude¹² est consacrée au *sucre*, cas tout à fait significatif puisqu'il s'agit de la seule matière première considérée dans cet Itinéraires qui soit produite en Suisse, où elle est largement protégée et subventionnée. Chongcharoen SONRKAWE se concentre sur l'organisation de la production du sucre en Suisse, ainsi que sur les conséquences que cela implique sur le commerce national et international de ce produit, particulièrement les barrières tarifaires. En tenant compte des contraintes que représentent la production et la protection de sucre helvétique pour les importations de sucre en provenance des pays du Sud, l'auteure suggère quelques pistes pour faciliter l'accès du sucre biologique en provenance de PMA au marché suisse, notamment par la filière du commerce équitable.

Pour conclure, il s'agit de remercier très chaleureusement les trois auteures de cet Itinéraires. Patiemment et avec un soin immense, chacune a bien voulu retravailler et « peaufiner » son texte, l'agrémenter de graphiques et schémas afin d'en étayer les propos de manière attractive, pour que la lecture n'en soit que plus passionnante. Merci également à Gérard Perroulaz, coresponsable du séminaire à l'issue duquel ces trois travaux ont été rédigés. Par ses relectures critiques et ses commentaires pertinents, il a aidé les auteures à préciser leur pensée et a apporté les compléments d'information indispensables à ce dossier. Merci enfin à Claude Auroi et à Antoine Brawand, qui ont pris la peine de lire et de commenter cette préface.

Catherine SCHÜMPERLI YOUNOSSIAN (iUED)

¹² Celle-ci est entièrement rédigée en anglais, mais le lecteur trouvera aussi une traduction en français des deux premières parties (pp. 63-66).

Table des matières

Préface	7
 Vanessa FLORES	
La crise internationale du café :	
quel accès au marché suisse pour les petits producteurs ?	13
Abréviations	14
Introduction	15
Le marché mondial du café : explications et conséquences de la crise	16
Les acteurs	22
Les intérêts suisses	28
Les politiques suisses concernant le café :	
une analyse sous l'angle de la cohérence	32
Conclusion	37
Bibliographie	38
Sites Internet	40
 Caroline PIFFARETTI	
Soutien suisse au coton biologique et équitable : ambitions et limites	41
Abréviations	42
Introduction	43
Coton : commerce <i>et</i> développement ?	44
Principales implications de la Suisse en matière de coton	49
Rôle et position de la DDC et du seco	52
Le contexte de la politique commerciale extérieure suisse :	
l'Accord de l'OMC sur l'agriculture	54
Conclusion	56
Bibliographie	57
Sites Internet	59
 Chongcharoen SONRKAEW	
The Swiss Sugar Market : Is It a Fair Trade ?	61
Le marché suisse du sucre : un commerce équitable ?	63
Introduction	63
Aperçu général	65
Abbreviations	67
Introduction	68
Overview	69
Why Sugar?	71
Bitter Sweet	79
Making It Sweeter	86
Conclusion	89
Bibliography	90

Préface

Les trois études publiées dans cet Itinéraire ont été rédigées par des étudiantes dans le cadre du séminaire « La cohérence des politiques de la Suisse à l'égard des pays en développement », donné à l'Institut universitaire d'études du développement lors du semestre d'été 2003 sous la conduite de Gérard Perroulaz et Catherine Schümperli Younossian. L'objectif de ce séminaire est, précisément, de mettre en évidence les conflits d'intérêts ou les difficultés rencontrés dans la mise en œuvre de différentes politiques publiques suisses à l'égard des pays du Sud. Dans cette perspective, la présente publication illustre, à travers les trois exemples du café, du coton et du sucre, les possibles conflits entre la défense d'intérêts nationaux (tels que l'agriculture suisse, l'industrie alimentaire ou l'industrie textile) et les intérêts des pays en développement, qui cherchent à favoriser l'accès de leurs produits agricoles au marché suisse. Il s'agira également de démontrer si les différentes politiques conduites par la Suisse dans ce domaine (politiques commerciale, agricole et de développement) s'articulent de manière harmonieuse ou si, au contraire, des contradictions apparaissent dans leur mise en œuvre.

Commerce international : conflits d'intérêts entre politique agricole et politique de développement

Lors d'une réunion à haut niveau du Comité d'aide au développement (CAD) en avril 2001, à l'occasion de l'approbation des *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté*, les représentants des Etats membre de l'OCDE relevaient l'importance de la cohérence des politiques : « La réduction de la pauvreté appelle une plus grande cohérence des politiques gouvernementales susceptibles d'affecter le développement. L'allègement des dettes, les échanges, l'investissement, l'agriculture, l'environnement, les migrations, la recherche sur la santé, la sécurité et les ventes d'armes comptent parmi les principaux domaines dans lesquels une action des pouvoirs publics peut avoir un impact notable sur la réduction de la pauvreté. »¹

Parmi les domaines d'action relevés par les Lignes directrices susmentionnées figurent le commerce international et les politiques agricoles. Et le document de rappeler que les effets d'une amélioration de la cohérence des politiques menées par les pays de l'OCDE sur les pays en développement pourraient être très importants : « Les estimations établies par les secrétariats de l'OCDE et de la Banque mondiale indiquent que les droits de douane et les subventions qu'appliquent les pays de l'OCDE aux produits agricoles et manufacturés entraînent probablement un manque à gagner pour les pays en développement d'un montant équivalant au total de leurs recettes d'APD [aide publique au développement]. Si l'on y ajoute l'impact des obstacles non tarifaires, de la protection des services et d'autres mesures commerciales induisant des coûts de transfert et de transaction, au total, le coût des mesures de protection des pays de l'OCDE pour les pays en développement pourrait être trois fois supérieur au montant de l'APD, et leur effet sur une longue période beaucoup plus lourd encore. L'application des politiques agricoles coûte à elle seule aux pays de l'OCDE environ 1 milliard de dollars par jour, soit près de sept fois le montant des apports d'APD consentis par les pays membres du CAD. »²

¹ OCDE, *Les lignes directrices du CAD. La réduction de la pauvreté*, Paris, OCDE, 2001, p. 13.

² *Ibid.*, p. 106.

Les matières premières : une question laissée en jachère

Force est de constater que la question des matières premières est moins à l'ordre du jour des grands débats internationaux qu'il y a quelques années. Les agences de développement ont également tendance à préférer de nouveaux thèmes, plus novateurs, tels les partenariats privés-publics, les enjeux des nouvelles technologies de l'information, les stratégies de lutte contre la pauvreté, etc. Désintérêt grandissant des médias, enfin, qui « couvrent » très occasionnellement les aléas des cours des matières premières. Pourtant, les conséquences sur le plan du développement sont très importantes, tant pour les pays producteurs que pour les populations qui en dépendent.

A la question de savoir pourquoi on n'entend plus guère parler des marchés agricoles internationaux, Marcelo de Paiva Abreu, professeur à l'Université de Rio, avance une hypothèse : « Les prix actuellement sont très bas ; certains produits de base ne couvrent pas les coûts de production. Les accords internationaux sont sans effet et ne pèsent plus guère. Il s'est avéré impossible d'assurer durablement la stabilité des prix sur les marchés. Il y a une sorte de découragement. »³

Pourtant, quelques signes laissent à penser que cette question est timidement remise à l'ordre du jour. La publication du rapport d'Oxfam International *Deux poids, deux mesures*⁴, en 2002, dont une part substantielle est consacrée à l'importance des matières premières pour les pays en développement, avait fait grand bruit. A noter également que la CNUCED, qui avait suspendu la publication de l'*Annuaire des produits de base*, faute de moyens, pendant près de huit ans, a repris l'édition de ce volume en 2003⁵ suite à de nombreuses demandes.

L'évolution des prix des matières premières agricoles est caractérisée, d'une part, par une tendance régulière de déclin, d'autre part, par des fluctuations autour de cette tendance. Concernant le premier aspect, A. Emmanuel a développé la thèse de la dégradation des termes de l'échange dans son ouvrage *L'Echange inégal* (1969), offrant au tiers-mondisme un support théorique⁶. Triste constat : le pouvoir d'achat de certaines matières agricoles, comme les céréales ou certains produits tropicaux, a décliné par rapport à celui des marchés manufacturés. Les solutions politiques alors évoquées tiennent à la diversification des productions et des marchés d'exportation. Quant à la deuxième caractéristique, elle implique une gestion des fluctuations des cours, de trouver des moyens pour s'assurer contre le risque, d'anticiper les crises, d'épargner lorsque les prix sont hauts, de réguler des stocks, de gérer la production, etc. Mesures souvent difficiles à mettre en œuvre quand, plus qu'on influe sur lui, on subit le cours des matières premières.

Pour faire face à ce double défi, de nombreuses initiatives ont été lancées afin de tenter de stabiliser le marché des matières premières, mais sans succès. Parmi les plus connues, citons le Programme intégré pour les produits de base (PIBB) adopté, en 1976, lors de la 4^e Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED). Ce programme comportait deux guichets : le premier était destiné à financer des stocks régulateurs et le second devait notamment permettre une

³ Interview de Marcelo de Paiva Abreu, *Courrier de la Planète*, dossier *Matières premières. La fin des marchés ?*, n° 50, mars-avril 1999, p. 20.

⁴ Oxfam, *Deux poids, deux mesures. Commerce, globalisation et lutte contre la pauvreté*, 2002.

⁵ UNCTAD – CNUCED, *Commodity Yearbook 2003 – Annuaire des produits de base 2003*, vol. 1 et 2, Genève, 2003.

⁶ Elsa Assidon, « Pensée économique. L'utopie contestée », *Courrier de la Planète*, dossier *Matières premières. La fin des marchés ?*, op. cit., p. 10.

diversification de la production. Les pays industrialisés ont empêché l'octroi de moyens suffisants à la mise en œuvre de ces instruments. Le Stabex, mis en place dans le cadre de la Convention de Lomé, mécanisme de stabilisation des recettes d'exportations des matières premières des pays APC (Afrique, Caraïbes, Pacifique), n'a guère fonctionné de manière durable. Les accords internationaux sur les matières premières ont également échoué, ce qui s'explique en partie par l'inadaptation des instruments de régulation face à la dynamique des marchés. Ou encore, comme ce fut le cas pour le café, des mésententes entre producteurs (Brésil et Colombie), renforcées par des pressions américaines, ont compromis toute possibilité de mise en œuvre.

Ainsi, comme le relève Serge Calabre, « cette dernière décennie a vu s'opérer un renversement de perspective concernant la régulation des marchés internationaux de matières premières [...] : on est passé d'une époque où l'on essayait de bloquer l'instabilité des prix et des marchés en agissant sur leurs mécanismes, notamment par des accords internationaux de produits, à une époque où l'on cherche plutôt à gérer les effets de cette instabilité et à agir sur l'organisation de la production et l'économie des produits »⁷.

Un juste prix pour les matières premières : une ressource pour le développement

Alors que les matières premières semblent être passées au second plan des préoccupations des politiques commerciales et de coopération de nombreux acteurs, ce marché reste intimement lié aux espoirs d'un développement économique pour les pays du Sud. Pourtant, les aléas de ces marchés ont conduit de nombreux pays dans des situations d'impasses économiques et d'innombrables petits producteurs ont fait les frais de cette situation. Les Nations unies estiment que plus d'un milliard d'individus dépendent de la production de matières premières pour subvenir à leurs besoins. La plupart sont de petits exploitants agricoles parmi lesquels les femmes jouent un rôle prépondérant⁸. La chute des prix peut ainsi anéantir les bénéfices d'un long travail de développement et plonger des familles entières dans la précarité. Les cultivateurs de café sont les plus affectés par la crise internationale prolongée : entre 1988 et 2001, les prix ont chuté de deux tiers, plongeant des millions de producteurs dans la pauvreté.

La dépendance des pays du Sud envers les exportations d'une ou d'un nombre limité de matières premières accentue également la fragilité de certaines économies de pays dits en développement. Comme le relève le rapport d'Oxfam International *Deux poids, deux mesures*, les revenus d'exportation de plus de cinquante pays en développement dépendent en grande partie de trois matières premières au plus. Cette dépendance est particulièrement prononcée en Afrique subsaharienne ; les exportations non pétrolières de dix-sept pays représentent trois quarts ou plus de leurs revenus à l'exportation. Dans de nombreux cas, une forte part des revenus d'exportation provient d'un petit groupe de produits. A titre d'exemple, le café représente 60% à 80% des revenus d'exportation de l'Éthiopie et du Burundi ; le coton, la moitié de ceux du Burundi⁹. Cette dépendance envers les exportations de matières premières crée deux sortes de problèmes : d'une part, les recettes d'exportation deviennent plus volatiles en raison de l'instabilité du prix de ces produits ; d'autre part, on assiste à une détérioration, à la longue, des termes de l'échange, détérioration

⁷ Serge Calabre, « Marchés internationaux de matières premières et développement », *Mondes en développement*, tome 31, n° 122, 2003.

⁸ Oxfam, *op. cit.*, p. 177.

⁹ *Ibid.*, p. 172.

dont le coût social et économique est élevé. La détérioration des termes de l'échange est également un facteur très important dans les difficultés rencontrées par les pays endettés, puisque leur capacité de remboursement dépend bien sûr du prix qu'ils obtiennent sur le marché international des matières premières. L'extrême fluctuation des cours va aggraver plus encore le remboursement de la dette.

La recherche de cohérence à la lumière de trois exemples : le café, le coton et le sucre

Le *Rapport de politique extérieure 2000* du Conseil fédéral, qui présente un compte rendu de la politique extérieure de la Suisse dans les années 1990, ainsi que les points forts pour les années à venir, rappelle que « la politique extérieure est une politique d'intérêts ». En précisant toutefois que « la sauvegarde des intérêts du pays ne peut pas être le seul critère à prendre en compte. Au vu des problèmes mondiaux que sont la pauvreté, la multiplication des conflits intra-étatiques, la destruction de l'environnement ou encore les migrations, la politique extérieure doit également refléter la responsabilité que la Suisse assume en tant que membre de la communauté internationale. La politique d'intérêts doit elle aussi s'inspirer de principes éthiques [...] en particulier lorsqu'il s'agit de concilier des intérêts économiques tout en contribuant à aménager un monde plus juste et plus pacifique »¹⁰.

La nécessité de conduire une « politique cohérente avec le Sud » est également présentée comme un engagement fort du gouvernement suisse dans les *Lignes directrices Nord-Sud*¹¹. Cette noble intention est pourtant mise en difficulté car elle est souvent confrontée à des situations de conflits d'intérêts (entre intérêts nationaux – suisses – et intérêts internationaux – d'autres pays concernés, du Sud en particulier). L'autre aspect qui mérite d'être relevé, concerne les divergences des différentes politiques publiques de la Suisse à l'égard des pays en développement, ainsi que les conséquences que cela entraîne. Ainsi, l'approche de la cohérence des politiques devrait constituer un pas important vers une plus grande prise en compte des intérêts du Sud – mais reste à gérer les conflits d'intérêts...

Les études publiées dans le présent Itinéraire concernent trois exemples de matières premières : le café, le coton et le sucre. Il s'agira d'analyser si l'accès au marché suisse de ces trois produits est compatible avec différentes politiques de la Suisse, notamment ses politiques commerciale, agricole et de développement. En un mot, de voir si les objectifs politiques énoncés dans les *Lignes directrices Nord-Sud* ont trouvé un enracinement dans la pratique et dans la mise en œuvre des politiques, notamment de développement et commerciale, à l'égard des pays du Sud.

Une attention particulière sera également portée aux diverses initiatives actuelles cherchant à soutenir les producteurs du Sud. Seront ainsi présentés certains projets conduits par des acteurs suisses, tels que la Direction du développement et de la coopération (DDC), le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), les organisations non gouvernementales et les acteurs du commerce équitable. Ces projets permettent-ils d'apporter des solutions durables à la crise que traversent ces marchés des matières premières ou ont-ils « juste » une fonction symbolique ?

La première étude de cas est consacrée au *café*, matière première « symbole ». Sous la plume de Vanessa FLORES, on nous rappelle les enjeux de la crise profonde que

¹⁰ Conseil fédéral, *Rapport sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération : la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration. Du 15 novembre 2000*, p. 239.

¹¹ DDC, *Lignes directrices Nord-Sud du 7 mars 1994. Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90*, p. 11.