Le temps est venu d'avoir un leadership politique sur le coton

Mary Robinson et Scott Jerbi *

La question du coton est devenue, à elle seule, emblématique du Cycle du développement de Doha. Aujourd'hui, elle est largement perçue comme un test décisif pour savoir si l'OMC peut réellement servir les intérêts des pays les moins puissants et les populations pauvres du monde

Au moment où les dirigeants du monde se réunissent à HongKong, pour la 6^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC, il est difficile d'indiquer les changements concrets apportés par les pays riches à leurs politiques pour les mettre en conformité avec les obligations découlant de l'OMC et de démontrer leur engagement envers les pays en développement, dont certains tireraient des avantages considérables d'un commerce global du coton plus équitable.

Deux années se sont écoulées depuis que 4 pays africains producteurs de coton – Bénin, Burkina Faso, Tchad et Mali – ont joints leurs forces pour mettre en évidence les dommages croissants causés à leurs pays par les subventions au coton accordées dans les pays riches. Lors de la Conférence ministérielle de l'OMC, en 2003, à Cancun, ces pays, avec de nombreux autres, ont exigé des efforts spéciaux, dans le cadre des négociations du Cycle de Doha, pour la prise en compte des incidences négatives, sur les pays en développement, des subventions à l'exportation et du soutien interne accordés aux industries cotonnières des pays les plus riches au monde. Leur insistance sur la mise en place de réformes dans ce domaine a mené en partie au blocage de la Conférence ministérielle de Cancun.

Depuis lors, la question du coton a continué à prendre une place de plus en plus importante dans l'agenda du commerce mondial. Ceci peut être perçu, par exemple, dans la décision du système de règlement des différends à l'OMC, au début de cette année,

largement en faveur du Brésil dans le différend opposant ce pays aux États-Unis concernant les politiques américaines sur le coton.

En ce qui concerne les négociations, 'l'Ensemble de résultats de juillet' du Conseil général de l'OMC, en 2004, donnait pour instruction aux Membres de traiter le coton « de manière ambitieuse, rapide et spécifique. » Un sous-comité du coton a été établi pour prendre en compte – dans le cadre des négociations du Cycle de Doha – toutes les politiques ayant des effets de distorsion des échanges qui affectent le secteur. Toutefois, aucun progrès significatif n'a été enregistré.

Les problèmes rencontrés pour faire une percée sur le coton sont symptomatiques des négociations agricoles plus larges. Les pays développés dépensent actuellement près d'un milliard de dollars par an au soutien du développement rural dans les pays les plus pauvres du monde. Ils consacrent cependant un milliard *par jour* aux subventions à des systèmes agricoles qui renforcent systématiquement la pauvreté dans les pays en développement. Pour parler franchement, les contribuables et les consommateurs du Nord paient pour des politiques agricoles qui détruisent les moyens d'existence à travers le monde.

Si ce jugement paraît sévère, il est fondé sur les témoignages et les expériences des sans voix qui se font rarement entendre à l'OMC. En Afrique de l'ouest, aujourd'hui, deux millions de petits producteurs agricoles sont confrontés à une chute brutale des prix. Ce que les négociateurs du commerce et le public général ne voient pas, ce sont les effets sur les populations des pays producteurs de coton : les enfants retirés de l'école, les soins de santé financièrement hors de portée pour les familles, la réduction des dépenses pour l'alimentation et le risque accru de malnutrition.

Il y a, bien sûr, de nombreux facteurs qui étayent la crise dans les pays producteurs de coton. L'annonce récente faite par des responsables du commerce et de l'agriculture américains, concernant un 'Programme d'amélioration du coton en Afrique de l'ouest', une initiative visant à fournir une aide financière et technique additionnelle aux pays africains qui cherchent à renforcer leur production cotonnière et leur capacité à commercer, est une reconnaissance des contraintes de l'aide auxquelles les producteurs africains sont confrontés.

Toutefois, de tels programmes, aussi utiles qu'ils puissent être, ne peuvent être perçus comme une alternative à la fin des subventions aux États-Unis, premier exportateur de coton au monde. Cette année, les 25.000 producteurs de la zone cotonnière recevront plus 4 milliards cinq cent millions de dollars en soutien – presque autant que la valeur de la récolte. Ces subventions permettent aux États-Unis d'accroître la production, face à la chute des prix, et ces distorsions du marché affectent directement les producteurs de coton africains.

Aux États-Unis, la question des versements contracycliques revêt une importance particulière, car ces versements ont une forte incidence sur la production et les prix du coton. Toutefois, les progrès réalisés par les États-Unis en ce qui concerne la réforme des versements au coton ont été désespérément inadéquats. Des politiciens et des lobbys puissants prétendent que les subventions au coton sont un moyen d'appuyer le producteur américain moyen. Le rejet récent de l'amendement Grassley-Dorgan au Sénat américain, un effort de bonne foi visant à plafonner les paiements et à limiter le soutien aux producteurs les plus riches du pays, illustre le manque de sincérité d'une telle allégation.

(suite à la page 20)

* Mary Robinson, ancienne présidente de l'Irlande et haut-commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme, est fondatrice et présidente de Realizint Rights : The Ethical Globalization Initiative. Scott Jerbi est conseiller principal auprès de la même institution.

L'agenda de développement... (suite de la page 19)

Une réduction de toutes les formes d'appui dans les pays de l'OCDE

Les pays africains sont confrontés depuis quelques années au caractère imparfait de la concurrence sur les marchés mondiaux. A ce niveau, les pays développés continuent à accorder d'importants appuis à leurs secteurs stratégiques, notamment les secteurs industriels et agricoles. Ces appuis renforcent la compétitivité des exportations de ses pays et ont des effets néfastes sur le développement économique et social des pays africains. Ainsi, la réduction de toutes les formes de concurrence déloyales est cruciale pour les pays africains.

Le renforcement des préférences

Les pays développés ont accordé depuis quelques décennies des traitements préférentiels pour l'accès à leurs marchés pour les pays en développement. Durant les décennies 80 et 90 on a assisté à une avalanche de critiques contre ses traitements qui n'ont pas été en mesure d'aider les pays en développement à accroître leurs exportations. Or, des études récentes ont montré que, contrairement aux affirmations, les pays en développement ont tiré profit de ces traitements. Il est de ce point de vue nécessaire dans un contexte de libéralisation des échanges de renforcer ce traitement préférentiel pour les pays en développement et surtout de simplifier les procédures et les mesures administratives liées à la mise en œuvre de ces traitements.

L'abandon de la réciprocité

Jusqu'à une date récente, le système multilatéral admettait dans son fonctionnement l'inégalité des niveaux de développement des pays et acceptait des traitements spécifiques pour ceux de ses membres qui ont un niveau de développement plus faible. Ainsi, une grande partie des accords entre les pays du Nord et du Sud admettait le principe de la non réciprocité des avantages accordés par les pays riches. Or, ce principe a été remis en cause depuis quelques années et la réciprocité devient la nouvelle règle dans les accords internationaux. Un principe qui risque de renforcer la fragilité des pays africains et réduirait leur marge de manœuvre

dans la formulation de leurs choix et de leurs politiques de développement. A ce niveau, l'abandon de ce principe pourrait renforcer les pays africains dans leurs efforts de structuration de dynamiques de croissance fortes et compétitives.

Améliorer la transparence et l'équité dans la gouvernance du système multilatéral

La troisième préoccupation qui pourrait favoriser le développement dans le commerce international est liée à la gestion et à la gouvernance de l'ordre multilatéral. De ce point de vue, l'avènement de l'OMC est un événement important dans la mesure où cette institution joue un rôle plus marquant dans la gouvernance du système commercial multilatéral. Or, depuis la création de cette institution en 1994, les pays africains n'ont cessé d'exiger une plus grande transparence dans la formulation des propositions et des décisions dans ce cénacle et leur participation plus active dans la conduite des négociations.

Le commerce international pourrait jouer un rôle majeur dans la croissance et le développement comme l'a montré l'expérience de croissance rapide des pays asiatiques. Or, cette contribution n'est pas automatique et exige une profonde réforme du système commercial multilatéral afin de le rendre plus équitable et de renforcer son ouverture sur les pays en développement. Ces réformes doivent également trouver l'équilibre dynamique entre les règles minimales à mettre en place de manière universelle et en même temps ouvrir un espace de liberté et d'expérimentation pour les pays en développement afin de construire leurs dynamiques de développement. Cependant, l'ouverture du système multilatéral et sa réforme profonde sont essentielles mais insuffisantes. A ce niveau, il faut mentionner que les pays africains doivent mettre en place des stratégies dynamiques de croissance afin de pouvoir bénéficier de l'ouverture du système commercial international.

Conférence ministérielle ... (suite de la page 7)

les pertes de recettes tarifaires pourraient s'élever à 60 milliards de dollars pour les pays en développement. Ces coûts sont rarement pris en

considération dans les débats sur la libéralisation des échanges, mais pour les pays en développement, ils sont significatifs. Comme nous pouvons le voir, ils éclipsent les gains potentiels de juste 16 milliards de dollars actuellement projetés par la Banque mondiale. Ces projections expliquent certes clairement pourquoi tant de négociateurs résistent aux appels persistants à la libéralisation des échanges : il ont peu ou rien à gagner, et peut-être beaucoup à perdre.

La question du coton est ... (suite de la page 8)

La menace réelle pour le Cycle du développement de Doha, c'est l'incapacité des dirigeants politiques, aux États-Unis et en Europe, à promouvoir les moyens d'existence des petits agriculteurs, au profit de ceux leurs puissants lobbies agricoles. La réforme du commerce pose manifestement des choix de politique difficiles pour les pays riches comme pauvres. Toutefois, compromettre les efforts globaux en vue de la réduction de la pauvreté et saper l'OMC en maintenant un système de subventions agricoles dépassé, c'est certainement le mauvais choix.

Lorsqu'ils s'étaient engagés envers le Cycle du développement, les négociateurs de l'OMC et leurs gouvernements répondaient à des pressions intérieures et extérieures qui appelaient les gouvernements à cesser de rechercher de manière acharnée la réalisation de leurs intérêts sectoriels internes étroits. Ceci a-t-il réellement changé ?

On ne se souviendra pas de l'année 2005 comme d'une percée dans la lutte contre la pauvreté, fondée sur les avancées enregistrées lors de la réunion du G-8 à Gleneagles, si elle perpétue un modèle de mondialisation qui tolère le système du deux poix deux mesures et qui oppose les producteurs africains pauvres aux producteurs riches, subventionnés par leurs gouvernements, aux États-Unis ou dans d'autres parties du monde. Rien n'illustre mieux ceci que la question du coton.

L'horloge tourne en ce qui concerne le cycle de Doha, et la légitimité du système fondé sur des règles représenté par l'OMC. C'est le moment de faire

preuve de leadership politique. Il serait bon de commencer par la réforme du commerce du coton.

Agriculture : l'offre euro... (suite de la page 9)

laisserait les abaissements tarifaires sur de tels produits dévier d'un à deux tiers du niveau requis dans la fourchette applicable.

Pour rehausser l'accès aux marchés pour ces produits sensibles, bien que d'un niveau moindre que cela se serait autrement produit - l'UE prévoit l'expansion des contingents tarifaires pour le commerce de ces produits. Elle propose un mécanisme au moyen duquel des écarts plus conséquents de l'abaissement tarifaire normal entraîneraient l'expansion accrue des contingents tarifaires. Toutefois, l'importance de l'expansion tarifaire diminuerait de fait pour les produits des fourchettes tarifaire supérieures - l'UE soutient que ceci est dû au fait la part la plus importante de l'expansion de l'accès aux marchés viendrait toujours des réductions tarifaires.

A titre comparatif, le G-20 aimerait voir les pays développés limiter leurs produits sensibles à 1% des lignes tarifaires (1,5% pour les pays en développement), avec des écarts de pas plus de 30% par rapport à l'abaissement tarifaire normal. Il interdirait également aux pays développés de créer de nouveaux contingents tarifaires, une option que l'UE cherche à conserver.

De plus, l'UE souhaite maintenir sa capacité à recourir à la Sauvegarde spéciale de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture pour être en mesure d'imposer des droits supérieurs aux niveaux tarifaires consolidés sur le bœuf, la volaille, le beurre, les fruits, les légumes et le sucre, en cas de brusques poussées des importations.

Subventions internes et concurrence à l'exportation

Dans sa proposition, l'UE se dit disposée à procéder à un abaissement de 70% de son montant plafond pour l'ensemble du soutien agricole ayant des effets de distorsion des échanges (ainsi que sur les subventions au titre de la catégorie ambre), qu'elle accepterait

des États-Unis un abaissement de 60% et que le Japon pourrait entrer dans une ou l'autre des deux fourchettes. L'UE appelle également les pays développés à réduire de 80% le niveau 'de minimis' de 5% existant de subventions ayant des effets de distorsion des échanges exemptées et de convenir de règles pour garantir que les versements au titre de la catégorie bleue ont moins d'effets de distorsion des échanges. L'UE cherche à limiter la capacité des États-Unis à transférer ses versements contracycliques dans la catégorie bleue.

Mandelson a reconnu que les réductions de subventions de l'UE ne feraient pas plus que rendre irréversible - 'lock in' - pour l'UE la réforme de 2003 de sa Politique agricole commune

L'accès aux marchés proposé par l'UE est également subordonné à un accord entre les Membres pour s'orienter vers l'aide alimentaire uniquement monétaire non liée (c'est-à-dire non liée à des achats auprès d'un pays particulier), une démarche qui vise essentiellement les États-Unis ; et mettre en place de nouvelles disciplines régissant les entreprises commerciales étatiques, ce qui est dirigé vers l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande.

Concernant le coton, l'UE souhaite qu'à Hongkong, les Membres s'accordent sur des engagements visant à « surmonter les effets ayant des effets de distorsion des échanges dans les politiques des pays riches, ainsi que sur des « dates et des modalités pour [leur] mise en œuvre rapide. »

En se tournant vers l'avenir

Les Membres clés restent profondément divisés. Selon le Brésil, la proposition de réductions tarifaires sur le commerce des produits agricoles avancée par l'UE est trop faible, alors que ses exigences sur les biens industriels et les services sont trop élevées.

On ne sait pas très bien si Mandelson serait en mesure de faire une offre plus conséquente sur l'accès aux marchés pour les produits agricoles avant HongKong sans s'attirer la colère franche de certains Etats Membres de l'UE. De plus, une offre faite durant la Conférence ministérielle elle-même, risquerait de ne

pas être évaluée pleinement, car les Membres pourraient simplement ne pas disposer de suffisamment de temps pour le faire, et conviendraient plutôt de poursuivre les négociations à une date ultérieure. Ceci ne mènerait pas le Cycle de Doha aux deux tiers du chemin, à HongKong, en conformité avec la feuille de route énoncée par le directeur général de l'OMC, Pascal Lamy.

Traitement spécial.. (suite de la page 10)

HongKong, par exemple un accord sur les propositions des PMA qui pourraient être inclus dans leur totalité dans l'annexe. Plusieurs pays en développement ont toutefois fait valoir que toute annexe éventuelle pour les propositions devrait être fondée sur le texte d'Ismail du 2 novembre.

Le 16 novembre Ismail a présenté aux délégués, au cours de consultations informelles, un projet de texte de quatre paragraphes. Reconnaisant que des progrès ont été réalisés sur les 5 propositions axées sur des accords particuliers, le texte appelait les Membres à intensifier les travaux sur ces propositions. Le projet de texte notait également que les Membres devaient débattre de questions en suspens telles que le point de savoir s'il fallait surveiller le fonctionnement des dispositions en matière de traitement spécial et différencié, et comme procéder. Certains délégués ont émis des réserves sur la question si l'on pouvait qualifier les négociations de « progrès ». Au cours de la réunion, plusieurs délégations ont déclaré que les Membres devraient revoir leurs attentes à la baisse en ce qui concerne les négociations sur le S&D, mais selon d'autres, en raison des contraintes de temps, ils devaient être réalistes à propos de ce qu'ils pourraient accomplir.

Les cinq propositions

Les consultations récentes menées sur les 5 propositions des PMA se sont concentrées sur la Proposition 36 qui, dans la version du 2 novembre, déclare que « les pays développés Membres devront, et les pays en développement Membres qui se déclarent en position de le faire devraient, fournir un accès aux

(suite à la page 22)