
NOUVELLES SUR LE COTON – 12 août 2009

Dialogue C4-Etats-Unis : oui, mais...

Les signaux envoyés par la nouvelle administration Obama semblaient encourageants : volonté de baisser les subventions à l'agrobusiness, promotion du respect des règles du commerce international et de la mise en conformité avec les décisions de l'organe de règlement des différends, soutien appuyé aux pays les plus pauvres de la planète et particulièrement à l'Afrique subsaharienne, promotion d'un commerce juste et équitable comme outil de réduction de la pauvreté... Forts du sentiment de pouvoir être entendus, sinon compris, les pays du C4 (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad) ont entrepris une mission aux Etats-Unis du 20 au 23 juillet 2009 afin de rencontrer une administration nouvellement installée mais tardant à délivrer la teneur exacte de sa politique commerciale et sa vision du Cycle de Doha et des manières de le conclure.

Emmenée par Son Excellence Monsieur Mamadou Sanou, Ministre du Commerce, de la promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat du Burkina Faso, Coordonateur du C4, une solide délégation s'est rendue à Washington pour relancer un dialogue ouvert sur la question du coton et de ses subventions. Dès avant le début de la mission, il fut convenu que, Monsieur Ron Kirk, le nouveau USTR (US Trade Representative), étant absent, une réunion serait organisée à Nairobi début août en marge du Forum annuel de l'AGOA.

Une conférence sur le coton

Le 20 juillet, en collaboration avec la Carnegie Endowment for International Peace qui accueillait l'événement, IDEAS Centre a organisé un dialogue public Etats-Unis-Afrique sur

la question du coton¹. La conférence était organisée autour de trois panels. Le premier réunissait trois interventions thématiques autour des piliers du système commercial multilatéral : la négociation (Crawford Falconer, ancien Président du Comité des négociations agricoles), le règlement des différends (Gary Hufbauer, du Peterson Institute) et la dimension développement (John Baffes de la Banque mondiale). Le deuxième panel visait à permettre aux représentants officiels du C4 (Son Excellence Mamadou Sanou, Ministre du Commerce du Burkina Faso et coordonateur du C4) et des Etats-Unis (Carol Goodloe du Département de l'Agriculture) d'exposer leurs positions. Le troisième panel offrait la parole à une assistante de l'USTR (Elena Bryan) ainsi qu'à des représentants des filières coton africaine (Nadjindar Tiddjebaye de la Coton Tchad) et américaine (Mark Lange, du National Cotton Council).

Une introduction de Terry Townsend (de l'ICAC) a ouvert la séance en présentant les principales tendances du marché international du coton. Crawford Falconer, l'ancien Président du Comité des Négociations agricoles, conserve un certain optimisme quant à la conclusion du Cycle de Doha même si 2011 semble une date plus probable que 2010. Selon lui, la crainte du protectionnisme a conduit à une réaffirmation – notamment par le G20 - de l'importance d'un commerce ouvert et régulé. Concernant le coton, bien que n'ayant pas été abordé sérieusement lors de la réunion ministérielle de juillet 2008, de gros efforts de discussion et de compréhension mutuelle ont été accomplis dans le cadre des rencontres quadrilatérales (Brésil, C4, Etats-Unis et Union européenne). Toutefois, les négociations réelles n'ont pas encore commencé, faute de contre-propositions concrètes de la part des Etats-Unis et de l'Union européenne. Le succès des négociations devrait reposer en partie sur des relations personnelles de confiance entre les négociateurs, comme ce fut le cas à Hong Kong.

Abordant la question du règlement de différends, Gary Clyde Hufbauer, du Peterson Institute, a rappelé que la mise en conformité avec les résolutions des différends était essentielle à la crédibilité du système et que le taux de mise en conformité était généralement assez bon. Toutefois, quand les obligations internationales ne sont pas directement liées aux lois nationales, un certain niveau de non mise en conformité est inévitable. Dans ce cas, les pays en développement sont désavantagés car ils ont peu de moyen de mettre en place des contre-mesures effectives. Il serait intéressant d'étudier la possibilité de pouvoir verser des compensations monétaires. La décision du panel opposant le Brésil aux Etats-Unis dans le cas du coton a donné une légitimité au système de règlement des différends comme enceinte dans laquelle les pays en développement peuvent faire entendre leur voix et défendre leurs intérêts. D'un point de vue américain, on peut attendre

¹ Pour un rapport plus exhaustif de la conférence (en anglais) et un lien vers les présentations powerpoint, voir <http://www.ideascentre.ch/Conference20Juillet2009.htm>

que l'Administration et le Congrès démocrates soient plus enclins à trouver une solution relative aux subventions au coton qui restent des « subventions pour les riches ». Toutefois, étant donné les priorités – changement climatique et réforme du système de santé – il n'est pas sûr que beaucoup de temps soit consacré au coton.

John Baffes, de la Banque mondiale, a évoqué les difficultés des filières cotonnières en Afrique de l'Ouest qui doivent faire face à de multiples problèmes externes - subventions dans les pays riches, concurrence de l'Inde et de la Chine, développement des fibres synthétiques – et internes – compétitivité des filières, infrastructures, taux de change et prix des intrants. Un paquet de solutions – regroupant baisse des subventions, amélioration de la qualité de la production et de la compétitivité des égraineurs, diversification, taux de change plus favorable (mais ce problème dépasse celui du seul coton), est nécessaire pour assurer la viabilité des filières.

Dans son discours, le Ministre Sanou a rappelé l'importance vitale du coton pour 15 millions de personnes en Afrique de l'Ouest et du Centre et son rôle dans la réduction de pauvreté et la sécurité alimentaire. Il a souligné que si l'aide joue un rôle capital dans la réforme et la pérennisation des filières cotonnières, elle ne peut se substituer à une solution négociée offrant des règles équitables à tous les acteurs du marché international du coton. Un résultat ambitieux pour le coton ne permettra pas seulement d'améliorer la vie de millions de personnes en Afrique mais démontrera la capacité du système commercial multilatéral à faire une place reconnue à ses membres les plus pauvres. Les pays africains ont choisi la voie de la négociation plutôt que celle du règlement des différends. Ils ont fait des propositions concrètes et obtenu à Hong Kong des résultats sur lesquels on ne peut revenir. Ils sont néanmoins toujours en attente de réponses de la part des Etats-Unis et de l'Union européenne.

Carol Goodloe, du département américain de l'Agriculture, a insisté sur le fait que la production américaine avait fortement baissé ces deux dernières années (environ 40%), ce qui est dû notamment à l'attraction des agriculteurs pour les céréales destinées aux agro-carburants. Depuis 1995 et la mise en œuvre de l'accord de l'Uruguay Round sur le textile, la concurrence avec la Chine a fortement augmenté en ce qui concerne les importations de coton. De plus, la récession mondiale a affaibli la demande, ce qui a contracté les revenus des producteurs. La représentante de l'Administration a rappelé que les Etats-Unis attendent un accord global sur les modalités avant de traiter spécifiquement la question du coton.

Regroupés sur un panel de discussion, plusieurs autres intervenants ont pris la parole. Mark Lange, Président du National Cotton Council américain, a insisté sur les facteurs autres que

les subventions affectant le marché du coton : concurrence accrue des pays émergents, mesures protectionnistes en Inde et en Chine grevant les prix du coton sur le marché mondial. D'où la nécessité pour les Etats-Unis d'obtenir de l'accès au marché de ces pays comme partie d'un accord dans le cadre de Doha.

Elena Bryan, de l'USTR, a concentré son intervention sur l'aide apportée par le gouvernement américain aux filières cotonnières africaines, notamment à travers le WACIP (West Africa Cotton Improvement Program) and the MCC (Millenium Challenge Corporation). Nadjindar Tadjebaye, de la Coton Tchad, a mis l'accent sur l'aspect social de la production de coton dans les pays africains. Le coton contribue à améliorer les conditions de vie des paysans, en leur permettant notamment l'accès aux besoins primaires et à l'éducation. La culture du coton permet également d'augmenter la productivité du secteur agricole en général et contribue, par la rotation des cultures, à la sécurité alimentaire. Toutefois, le secteur est touché par la crise et les prix dépréciés conduisent à l'exode rural et à la paupérisation des régions cotonnières.

Des discussions qui ont suivi avec la salle (environ 100 personnes étaient présentes), on peut retenir que :

- En matière de règlement de différends, ce qui compte c'est la mise en conformité et le respect des décisions du panel plus que la compensation financière ;
- Il est vrai que d'autres pays subventionnent leur production de coton mais les Etats-Unis restent en volume le plus gros fournisseur de subventions ;
- Tout en reconnaissant la nécessité des programmes d'aides, les pays africains désirent reposer moins sur l'aide et plus sur le commerce ;
- L'Initiative du C4 est fondée sur le commerce et non sur l'aide. Toutefois, les Etats-Unis ont concentré leurs réponses sur l'aide.

Rencontres bilatérales au Congrès

Le C4 a saisi l'occasion de cette visite à Washington pour entamer un dialogue avec le législateur américain. La délégation a pu rencontrer Collin Peterson, Démocrate, Représentant du Minnesota, Président du Comité de l'Agriculture, farouche défenseur de la Farm Bill et des subventions agricoles. Le C4 a également discuté avec Donald Payne, Représentant du New Jersey, Président du Sous-comité sur l'Afrique et la Santé globale du Comité des Affaires étrangères. Les discussions, constructives et stimulantes, ont permis aux Ministres du C4 de sensibiliser ces acteurs clé aux conséquences des subventions au coton des pays riches sur leurs économies.

Conférence de Presse

Les pays du C4 ont tenu une conférence de presse au National Press Club. Le coordonateur du C4, le Ministre Sanou, a rappelé les principaux éléments déjà évoqués lors de la conférence tenue à la Carnegie. Le C4 a peu apprécié que, bien qu'ayant duré 10 jours, la ministérielle de Juillet 2008 n'ait pas abordé la question du coton. Il a réitéré les appels au respect du mandat de Hong Kong de traiter le coton de manière « ambitieuse, rapide et spécifique » et a réaffirmé la détermination du C4 d'obtenir une solution en accord avec cet engagement pris par tous les membres de l'OMC. Le ministre a également confirmé l'audience prévue à Nairobi début août avec Ron Kirk. Cette rencontre a effectivement eu lieu et le C4 a pu exposer son point de vue et ses attentes au nouveau USTR. Dans la presse, on a toutefois pu lire que Ron Kirk trouve injuste que la conclusion des négociations soit suspendue à la question des subventions et qu'un seul produit dans un seul pays ait été ainsi stigmatisé².

Conclusion

La mission du C4 à Washington a montré la détermination de ces pays à trouver une solution dans un esprit de dialogue et de concertation. Elle a également montré que les Etats-Unis ne semblent pas encore décidés à aborder de front la question, se retranchant derrière des arguments qui ne justifient en rien le maintien de subventions ayant un effet de distorsion sur les échanges. La baisse de la production américaine devrait pourtant mettre l'administration dans une situation plus aisée pour dégager une solution acceptable à l'interne comme à l'international.

Même si elle n'est pas dédiée à la négociation, la prochaine réunion ministérielle de l'OMC prévue fin novembre-début décembre 2009 à Genève représente une occasion incontournable de faire le point sur les négociations, évaluer le chemin qui reste à parcourir et envisager (enfin ?) une conclusion du Cycle de Doha dans des délais raisonnables. Il est évident que le coton représente une étape importante sur cette route. Reste à savoir si les Etats membres sont prêts à en faire une partie intégrante du chemin vers la solution, qui incarnerait la dimension Développement du Cycle de Doha. Laisser le coton sur le bas-côté aura forcément un prix très lourd, non seulement pour l'Afrique, mais pour le système lui-même. En attendant, les rendez-vous internationaux, régionaux ou plurilatéraux sont nombreux en cette rentrée, qui permettront de rappeler les engagements et les promesses. La décision du panel d'arbitrage sur les rétorsions que le Brésil sera autorisé à imposer aux Américains est quant à elle attendue pour la fin du mois d'août...

² Reuters, 6 août 2009.

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