

Genève, 20 février 2004

Note d'information no5

## **OÙ EN EST L'INITIATIVE COTON ?**

Contenu :

- A l'Organisation mondiale du commerce (OMC)
- Objectifs de négociation
- Proposition de partenariat UE – Afrique
- Points d'interrogation sur la réforme et le partenariat européens
- Lettre américaine de Zoellick
- Récentes études de la Banque mondiale
- Projet de soutien aux négociateurs de la question coton

### **A l'Organisation mondiale du commerce (OMC)**

Les discussions autour des négociations commerciales reprennent progressivement : le Conseil général s'est réuni le 11 février, l'UE a rencontré le G-20 les 12 et 13 février, une sorte de Mini-ministérielle s'est tenue à Monbasa au Kenya les 18 et 19 février entre certains Ministres africains, l'UE et les Etats-Unis, de nombreuses consultations bilatérales ont lieu, etc. Les travaux à l'OMC se poursuivront donc cette année, mais les négociations ne se termineront vraisemblablement pas comme prévu à fin 2004. Le prochain Sommet ministériel, qui devait avoir lieu à Hong Kong cette année, a été repoussé à 2005. Les présidents des différents organes de l'OMC viennent d'être nommés : le nouveau président de la Session extraordinaire du Comité de l'agriculture est M. Tim Groser (Nouvelle-Zélande). Au stade actuel, rien n'est encore formellement agendé pour la suite des négociations agricoles, mais une première séance serait prévue pour le 25 mars prochain.

Quant au coton, il est évident que les pays africains font face actuellement à d'importantes oppositions à l'égard de leur initiative et qu'ils doivent s'attendre à une bataille difficile et longue à l'OMC. Le Président du Conseil général a d'ailleurs reconnu certaines des impasses dans son discours du 15 décembre dernier, où il précise que le coton doit faire l'objet de travaux supplémentaires<sup>1</sup>. Selon M. Carlos Pérez del Castillo, trois questions clé resteraient en suspens : Le coton doit-il faire partie des négociations agricoles ou pas ? Quels sont les effets réels des soutiens internes sur les échanges internationaux de coton ? Quelle assistance technique et financière conviendrait-il de fournir aux pays concernés, et via quelle institution ?

En résumé, les discussions sur le coton n'ont guère avancées depuis que le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad ont réussi à déposer leur initiative en faveur du coton<sup>2</sup> sur la table des

---

<sup>1</sup> Statement by the Chairperson of the General Council of WTO, "Key issues clearer, possible solutions become visible", 15th December 2003.

<sup>2</sup> Documents OMC : TN/AG/GEN/4 du 16 mai 2003 et TN/AG/GEN/6 du 4 août 2003.

négociations de l'OMC. Le coton a ainsi fait partie des quatre sujets prioritaires pour les consultations informelles menées après l'échec de Cancun. Lors de ces dernières, les pays concernés avaient d'ailleurs reformulé leur première initiative pour tenir compte des réactions des autres pays membres<sup>3</sup>. Le ralentissement des discussions à l'OMC offre actuellement aux pays africains la possibilité de se préparer sérieusement aux « véritables » négociations, qui devraient suivre ces prochains mois.

### **Objectifs de négociation**

Plusieurs divergences de taille opposent toujours les quatre pays africains auteurs de l'initiative en faveur du coton aux pays qui subventionnent leurs producteurs de coton. Dans ce contexte, ils n'ont d'autre choix que de défendre fermement le coton : l'un de leurs rares produits, qui leur permette de tirer profit du système commercial multilatéral. Ceux-ci visent toujours les mêmes objectifs qu'avant Cancun (cf. note précédente datant de novembre 2003).

A ce stade, personne ne paraît prêt à entamer la recherche nécessaire d'un compromis. Les Etats-Unis semblent se contenter d'attendre, tout en espérant que cette question ne pourra conserver la forte attention politique qu'elle avait à Cancun (cf. chapitre sur lettre US). L'UE a clairement répondu à la requête africaine, mais ne semble pas considérer le coton comme un sujet où elle est prête à investir du capital politique, d'autant que les Africains n'ont pas été très favorablement disposés à son égard sur d'autres questions. L'UE recherche clairement des solutions en dehors de l'OMC (cf. chapitre sur partenariat).

De leur côté, les pays africains paraissent guère disposés à abandonner leurs demandes, sans rien recevoir de concret en échange. Non sans raison, ils estiment que les pays membres de l'OMC n'ont pas véritablement entamé les discussions sur le coton. La plupart de ces derniers favorisent l'option de réinsérer le coton dans les négociations agricoles. Cette exigence n'est pas forcément « négative » et pourrait même offrir une opportunité aux pays africains, dans la mesure où ils pourraient imposer des conditions. A ce stade, les pays africains sont donc appelés à décider s'ils acceptent de réintégrer le coton dans les négociations agricoles et à préciser sous quelles conditions.

Par ailleurs, une autre tendance des pays membres de l'OMC est de vouloir séparer l'aspect commercial de l'initiative sur le coton de sa composante développement. Cela pose un réel problème, dans la mesure où le problème du coton ne se résoudra que si l'on progresse à la fois dans l'élimination des subventions et dans l'aide à la réforme des filières (cf. chapitre sur partenariat). Les mêmes réserves se posent avec le séminaire régional africain sur le coton, qui est organisé par l'OMC à Cotonou (Bénin) du 23 au 25 mars 2004. L'objectif est d'approfondir les questions d'assistance technique et financière de l'initiative en faveur du coton. L'OMC exclut

---

<sup>3</sup> Document OMC : WT/GC/W/516 du 7 octobre 2003. Cette proposition de négociation sur le coton engagerait les pays à prendre, dans un délai de 3 mois, des mesures spécifiques comprenant l'élimination des subventions à l'exportation en 3 ans et le retrait des subventions à la production en 4 ans, à compter de 2005. En outre, un fonds transitoire pour soutenir le secteur du coton dans les PMA serait mis en place et un Groupe de travail établi sous la supervision du Directeur général pour définir les modalités pratiques de son financement.

explicitement du séminaire les questions commerciales de l'initiative en faveur du coton, estimant qu'elles sont traitées dans le cadre des négociations commerciales.

### **Proposition de partenariat UE – Afrique**

La Commission de l'Union européenne a rendu public le 12 février dernier sa « Proposition de partenariat UE-Afrique à l'appui du développement du secteur du coton »<sup>4</sup>. Ce document, qui résulte notamment de la récente initiative de la France sur l'aide au coton pour la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre<sup>5</sup>, a été présenté par Pascal Lamy (Commissaire européen au commerce) et Poul Nielson (Commissaire européen au développement). La proposition de partenariat contient deux axes d'action distincts :

Dans la première partie du document, l'UE vise à obtenir des conditions commerciales plus équitables sur le marché international du coton. En résumé, la Commission de l'UE :

- est favorable à une « solution spécifique et efficace » à la question du coton dans le cadre des « négociations agricoles » de l'OMC. Mais elle n'est pas favorable au concept de compensation financière, car il ne serait pas prévu par les règles de l'OMC.
- prône l'amélioration de l'accès au marché, à la fois à tous les autres pays développés et à d'autres pays en développement plus avancés. De son côté, elle estime que l'UE a ouvert la voie avec son Initiative « Tout sauf des armes », où son marché est complètement ouvert au coton et aux produits à base de coton originaire des PMAs.
- estime que toutes les formes de subventions aux exportations de coton doivent être réduites lors des négociations de l'OMC, ou supprimées si les « produits présentent un intérêt pour les pays en développement ». De son côté, elle précise que l'UE n'octroie aucune forme de subventions à l'exportation du coton.
- vise une « réduction substantielle des composantes du soutien interne qui faussent les marchés et les échanges » lors des négociations de l'OMC. De son côté, elle estime que l'UE n'a qu'une influence « marginale » sur la formation des prix du coton. Mais que, « pour réduire tout éventuel impact, la Commission a récemment proposé de dissocier de la production 60% de son soutien interne ». Elle va également instaurer un mécanisme qui lui permette d'évaluer l'incidence de ses régimes de subvention sur la production et les échanges de coton.
- prévoit d'allouer des ressources pour aider les pays africains à identifier, à formuler et à défendre leurs intérêts liés au coton dans le contexte du commerce multilatéral.

---

<sup>4</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, "Proposition de partenariat UE-Afrique à l'appui du développement du secteur du coton, COM(2004) 87 final, Bruxelles, 12.02.04.

<sup>5</sup> Cette initiative avait été annoncée par le Président Chirac lors de sa visite au Mali le 24 octobre 2003.

Cette première partie du document reprend notamment les récentes propositions de réforme de la Commission européenne sur le secteur cotonnier<sup>6</sup>. Cette réforme est actuellement en discussion dans le Comité de l'agriculture du Parlement européen, qui semblerait peu favorable au découplage à 60% des subventions internes. Le rapport du Comité sur l'agriculture devrait être ensuite débattu au Parlement européen en plénière, vraisemblablement dès mars 2004. Par la suite, ce rapport retournera à la Commission européenne pour décision.

Dans la seconde partie du document, l'UE souhaite appuyer les régions et pays d'Afrique producteurs de coton. Elle propose plusieurs appuis pour conforter la compétitivité des économies concernées, ainsi qu'un cadre pour atténuer les effets de la volatilité des prix.

### **Points d'interrogation sur la réforme et le partenariat européens**

De façon générale, l'on ne peut que saluer les gestes de soutien et de solidarité de la part de la Commission de l'UE. Néanmoins, plusieurs points d'interrogation se posent à ce stade :

Les propositions de réforme des subventions internes sur le coton (reprises dans la 1<sup>ère</sup> partie du partenariat) ne semblent pas posséder les caractéristiques essentielles permettant une réelle restructuration du secteur cotonnier en Europe. Il est donc à craindre que le découplage partiel des subventions, proposé par l'UE, maintienne une incitation, pour les paysans, à continuer de produire du coton, alors que le retrait total des subventions liées les induiraient à se tourner vers des activités économiques plus compétitives. Pour les organisations ou personnes intéressées particulièrement à la proposition de réforme des subventions, il existe plusieurs analyses et prises de position détaillées, dont nous pouvons vous faire parvenir les références (cf. également note précédente datant de novembre 2003 et chapitre études de la Banque mondiale).

Si la réforme européenne ne va pas plus loin que ce qui est actuellement proposé, soit si le découplage des subventions sur le coton reste partiel, les autres pays membres de l'OMC (particulièrement les Etats-Unis) auront beau jeu de refuser la demande africaine. Il est évident qu'ils ne voudront pas faire plus de concessions que l'UE, qui se prétend alliée des pays africains. La réforme européenne est déterminante pour les négociations à l'OMC.

Les propositions en matière d'aide au développement et à la stabilisation des prix du coton (2<sup>ème</sup> partie du partenariat), aussi constructives et nécessaires qu'elles soient, ne seront efficaces prises isolément. Il ne peut y avoir de perspectives de développement durable pour le coton africain sans solution simultanée au problème des subventions sur le coton. Pour que le coton africain puisse offrir aux pays africains le développement économique et l'intégration au commerce mondial dont ils ont besoin, il faut éliminer parallèlement les distorsions des échanges commerciaux.

---

<sup>6</sup> Document de la Commission européenne : IP/03/1559 du 18 novembre 2003 qui vise à réformer les secteurs du tabac, de l'huile d'olive, du coton et du houblon. Ces propositions font partie de la vaste réforme de la politique agricole commune (PAC), lancée en juin 2003, et qui vise à délier les subventions de la production. Les réformes proposées entreraient en vigueur en 2005 et feraient l'objet d'un rapport en 2009. Elles seraient neutres sur le plan budgétaire par rapport aux dépenses passées.

Les promesses d'aide aux réformes des filières du coton semblent à première vue intéressantes. Néanmoins, la réalité est plus complexe. Des études récentes ont prouvé que les possibilités de diversification économique des pays africains du Sahel sont pratiquement inexistantes. Il n'y a tout simplement pas d'autres produits que le coton, qui puisse permettre à ces pays d'exporter « à grande échelle ». Par ailleurs, les possibilités de transformer le coton sur place sont également improbables. La transformation du coton en fil (1<sup>er</sup> stade de valeur ajoutée) nécessite beaucoup d'énergie, alors que le coût de l'électricité dans les pays concernés est très élevé. Une nouvelle étude de la Banque mondiale sortira prochainement sur ce problème. Finalement, les fonds proposés par l'UE ne semblent guère additionnels, mais proviennent pour la plupart d'une redistribution des ressources de coopération.

### **Lettre américaine de Zoellick**

Le 11 janvier dernier, le Représentant des Etats-Unis pour le commerce extérieur, Robert Zoellick, a envoyé à tous les Ministres des pays membres de l'OMC une lettre, où il présente sa vue des négociations commerciales et souhaite que 2004 ne soit pas une année « perdue » pour l'OMC. Par cette lettre, les Etats-Unis ont signifié leur disponibilité à poursuivre des discussions multilatérales. Ils y font également preuve d'un ton particulièrement favorable à la recherche de compromis, notamment entre les intérêts des pays développés et ceux des pays en développement.

Quant au coton en particulier, Zoellick est d'accord d'examiner les possibilités dans ce secteur, à la fois du côté commercial et du côté développement, selon les idées formulées par le Président du Conseil général lors la séance du 15 décembre dernier. Dans sa lettre, il précise que les Etats-Unis visent des coupes substantielles dans les soutiens internes qui faussent les échanges pour les produits agricoles, y compris le coton. Ils visent également l'élimination des subventions aux exportations pour le coton et les autres produits agricoles. Ils souhaitent également l'amélioration dans l'accès aux marchés pour le coton et les autres produits agricoles. Enfin, les Etats-Unis proposent de combiner ces mesures commerciales avec des réformes économiques dans chaque pays et des transferts technologiques afin de créer de nouvelles opportunités pour les économies en développement (sur ce dernier point, voir chapitre points d'interrogation).

### **Récentes études de la Banque mondiale**

Deux récentes études de la Banque mondiale, l'une en matière de subventions agricoles<sup>7</sup>, l'autre sur le secteur du coton<sup>8</sup>, confirment que le soutien interne découplé de la production n'agit réellement en tant que mécanisme d'ajustement structurel qu'à certaines conditions. L'ensemble du soutien doit notamment être découplé et limité dans le temps, afin de donner un signal crédible aux producteurs quant à la nécessité d'utiliser ce soutien pour effectuer des réformes.

---

<sup>7</sup> Banque mondiale, "Global Economic Prospects 2004", chapitre sur l'agriculture.

<sup>8</sup> Banque mondiale, "Policy Research Working Paper 3218", John Baffes, février 2004.

### **Projet de soutien aux négociateurs africains de la question coton**

Outre le « partenariat EU-Afrique », plusieurs ministères de coopération des pays de l'OCDE sont en train d'étudier les possibilités d'améliorer l'aide au développement dans le domaine du coton. Ils veulent faire de même pour l'assistance en matière de « capacity-building » dans le domaine des négociations commerciales multilatérales. Les pays africains souffrent, en effet, cruellement de moyens élémentaires pour suivre l'initiative en faveur du coton. Leurs mécanismes de prises de décision et de consultations ne sont pas organisés en fonction des besoins de négociation à l'OMC. Ils manquent également d'informations, d'outils de communication et de capacités analytiques et stratégiques. Ces besoins persistent au niveau des capitales (prise de décisions nationales), des régions (recherche de compromis politiques) et de Genève (élaboration de propositions techniques en fonction des négociations à l'OMC). IDEAS Centre est actuellement en train de tenter d'élaborer une proposition permettant de financer de telles mesures.

### **Pour plus d'information, veuillez contacter**

IDEAS Centre, 10 rue de l'Arquebuse, CH - 1004 Genève

téléphone +41.22.807 17 40, fax +41.22.807 17 41

e-mail [nicolas.imboden@ideascentre.ch](mailto:nicolas.imboden@ideascentre.ch) / [natacha.bogorad@ideascentre.ch](mailto:natacha.bogorad@ideascentre.ch)

En fonction des actualités, nous vous transmettrons régulièrement une telle note d'information sur l'initiative en faveur du coton. Nous vous serions reconnaissants si vous pouviez nous informer lorsque vous entreprenez des activités liées à la question du coton à l'OMC. Pour votre information, nous avons déjà fait quatre notes, lors du dépôt de la soumission (mai-juin 2003), avant Cancun (juillet-août 2003), après Cancun (septembre-octobre 2003) et à la veille de la séance du 15 décembre de l'OMC (novembre 2003).

IDEAS Centre est une organisation à but non lucratif spécialisée dans la problématique commerce et environnement. Elle soutient notamment les pays en développement dans les négociations liées à l'Organisation mondiale du commerce. Elle est présidée par Arthur Dunkel (ancien Directeur général du GATT) et dirigée par Nicolas Imboden (ancien négociateur suisse durant l'Uruguay Round).

---