

# Le système commercial multilatéral : dialogue sur le coton entre les Etats-Unis et l’Afrique

Rapport de la Conférence internationale du 20 juillet 2009  
accueillie par la Carnegie Endowment for International Peace, Washington  
et organisée par IDEAS Centre Genève.



---

Cette conférence et le présent rapport ont été réalisés grâce au soutien financier de DFID (Department for International Development, Royaume-Uni) et du SECO (Secrétariat d’Etat à l’économie, Suisse). IDEAS Centre remercie également la Carnegie Endowment for International Peace pour l’appui qu’elle a apporté à la logistique et au contenu de cette manifestation.

**DFID** Department for  
International  
Development

**CARNEGIE ENDOWMENT**

FOR INTERNATIONAL PEACE

WASHINGTON DC ■ MOSCOW ■ BEIJING ■ BEIRUT ■ BRUSSELS



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs FDEA  
**State Secretariat for Economic Affairs SECO**

© IDEAS Centre Genève  
Tous droits réservés

Publié par IDEAS Centre Genève  
Rédacteur : Anne-Sophie Nivet

IDEAS Centre Genève  
10, rue de l'Arquebuse  
CH-1204 Genève  
Tél : +41 22 807 17 40  
Fax : +41 22 807 17 41  
Web : [www.ideascentre.ch](http://www.ideascentre.ch)

Imprimé par easyGraph  
easyGraph  
rue racettes 57  
1213 Onex  
tel: +41 22 344 40 83  
Web: [www.easygraph.biz](http://www.easygraph.biz)

---

Les organisateurs tiennent à remercier les participants à la conférence pour leurs exposés enrichissants et leurs débats fructueux sur le système commercial multilatéral et le coton. Ils adressent également leurs remerciements à leurs collaborateurs sur ce projet, notamment Uri Dadush, Evelina Yeghiyan, Lauren Falco, Shimelse L. Ali et Odile Eichenberger.

**Le système commercial multilatéral :  
dialogue sur le coton entre les Etats-Unis et l'Afrique**

*Table des matières*

Résumé	4
Première partie : Introduction	6
Deuxième partie : Les piliers du système commercial multilatéral	9
Troisième partie : Déclarations des représentants des pays du C-4 et des EU	17
Quatrième partie : Commerce et développement : une approche globale	22
Conclusions de la Conférence, par IDEAS Centre	30

*Annexes*

Annexe 1 : Liste des acronymes	33
Annexe 2 : Biographie des orateurs	34

*Tableaux, diagrammes et graphiques*

1. L'importance du coton : C-4, AOC, Etats-Unis et Union européenne	7
2. Le Cycle de Doha et le coton : principales dates	9
3. Déclaration de Hong Kong, art. 11	11
4. Affaire coton upland des Etats-Unis : principales dates	13
5. Part du coton biotechnologique dans une sélection de pays	15
6. Déclaration de Hong Kong, art. 12	18
7. Subventions au coton	19
8. Variations de l'utilisation domestique et des exportations américaines	20
9. Programmes américains d'aide à l'Afrique	23

Les informations et présentations suivantes peuvent être obtenues à l'adresse ci-dessous :  
<http://www.ideascentre.ch/Conference20Juillet2009.htm>

*Programme de la Conférence*

Présentation de Terry Townsend

Présentation de John Baffes

Discours de Son Excellence Mamadou Sanou

Présentation de Carol Goodloe

## Résumé

Le 20 juillet 2009 à Washington, la Carnegie Endowment for International Peace et IDEAS Centre Genève ont accueilli un dialogue entre des représentants des Etats-Unis et des quatre principaux pays d'Afrique producteurs de coton : le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad (également appelés C-4).

Les diverses présentations étaient axées autour de l'importance de la question la question du coton, tant à l'intérieur du système commercial multilatéral (SCM) que pour le système lui-même.

Malgré la crise actuelle et la reconfiguration du marché mondial, le coton reste un produit important cultivé dans 80 pays et qui mobilise trois cent millions de personnes dans le monde, principalement dans les pays en développement. La production de coton a prouvé son utilité dans les efforts de développement et de réduction de la pauvreté dans les pays pauvres. Les Etats-Unis ont souligné la diminution de la production américaine et le rôle croissant des pays émergents dans le marché mondial du coton sur le plan des flux, de la consommation et de la transformation.

S'agissant du système commercial multilatéral, le coton est devenu au fil des années à la fois un symbole et un test : (i) le symbole de l'affirmation du rôle des Pays les Moins Avancées (PMA) au sein de l'OMC : (ii) un test dont les résultats prouveront (ou non) l'attachement des membres de l'OMC à faire du Cycle de Doha un véritable cycle de développement et leur volonté d'exécuter le mandat de Hong Kong consistant à aborder le coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique.

Les efforts en vue de réduire les subventions au coton ont été qualifiés de « test décisif » pour juger du niveau D'engagement des pays participant au cycle de négociations commerciales mondiales de Doha à l'OMC. Malgré les déclarations réaffirmant constamment que le Cycle de Doha ne serait pas conclu sans le coton, la question n'a pas réussi à susciter une attention sérieuse en juillet 2008 à Genève, à l'occasion de la réunion des Ministres du Commerce de l'OMC. Quant aux pays du C-4, ils continuent à attendre des contre-propositions de la part des Etats-Unis et de l'UE.

La question du coton est également devenue une histoire sans fin dans le cadre du règlement des différends au sein du système commercial multilatéral. Le différend qui a opposé le Brésil (avec entre autres le soutien des pays du C-4) aux Etats-Unis a soulevé la question de l'utilisation des instruments disponibles de l'OMC par les pays en développement et mis en exergue l'opposition entre mise en conformité et compensation. La pérennité du système repose sur la mise en conformité, et les compensations devraient être réservées à un nombre de cas limité.

Le coton doit être traité d'une manière exhaustive, en établissant un lien entre commerce, solutions d'aide, réformes intérieures des pays en développement et réduction des subventions dans les pays développés. L'aide au secteur cotonnier africain reste essentielle pour garantir la viabilité des filières. Les actions d'aide ne peuvent réussir que si elles sont cohérentes avec les réformes internes et le résultat des négociations commerciales.

L'aide à elle seule ne peut être jugée suffisante pour résoudre le problème du coton.

Les déclarations des représentants des Etats-Unis et du C-4 ne se sont pas concentrées sur les mêmes éléments du débat. Pour le C-4, le volet commercial reste central pour les discussions et l'issue escomptée. L'aide ne peut pas être considérée comme un substitut à une solution commerciale et la réduction des subventions permettrait de mettre tous les acteurs sur un pied d'égalité et de garantir que pays développés et pays en développement appliquent les mêmes règles du jeu. Pour les Etats-Unis, la situation a radicalement changé puisque la production américaine de coton a chuté de plus de 40% ces dernières années, ce qui diminue l'impact des Etats-Unis sur le marché mondial du coton, désormais dominé par l'Inde et la Chine. S'agissant de Doha, les représentants des Etats-Unis se sont limités à réitérer que le coton ne pourra être abordé qu'une fois que les autres problèmes auront été réglés et ont insisté sur le volet « aide » du dossier du coton.

La discussion en panel et le débat avec le public ont permis aux participants de soulever ou de souligner des aspects tels que le rôle de la production de coton pour le développement de l'Afrique, les difficultés de compétitivité du coton américain, l'opposition entre mise en conformité et compensation dans le cadre du règlement des différends, la future politique commerciale américaine et la position de la nouvelle administration et du Président Obama.

## Première partie : Introduction

*Panélistes :*

*Nicolas Imboden, IDEAS Centre, Genève*

*Terry Townsend, Directeur exécutif, CCIC*

IDEAS Centre Genève, organisme à but non lucratif dont les projets ont pour objectif de faciliter l'intégration des pays pauvres en développement dans l'économie mondiale et de leur permettre de profiter des avantages du marché international, a convié le public à un dialogue entre les Etats-Unis et l'Afrique sur le coton dans le cadre du système commercial multilatéral. Cette conférence était accueillie par la Carnegie Endowment for International Peace. En présentant le concept et les objectifs de la conférence, **Nicolas Imboden**, Directeur exécutif d'IDEAS Centre, se souvenant de sa propre expérience de chef des négociations sur l'agriculture pour la Suisse lors du Cycle de l'Uruguay – pays dont l'agriculture est la plus fortement protégée – déclare comprendre parfaitement les difficultés à la fois de négocier et de réformer les politiques agricoles. Le succès tant des négociations que des réformes ne peut être obtenu que lentement et par le dialogue. IDEAS Centre a organisé cette conférence dans le droit fil de celle tenue à Washington trois ans auparavant<sup>1</sup>. Le moment est bien choisi pour renouveler le dialogue entre les pays africains producteurs de coton et les Etats-Unis :

1. Il existe un nouvel engagement pris pour conclure les négociations de Doha. Et comme l'a déjà dit à plusieurs reprises le Directeur général de l'OMC Pascal Lamy, il n'y aura pas de conclusion du Cycle de Doha sans le coton<sup>2</sup>; la recherche d'une solution au problème du coton constitue donc aussi une contribution au succès du Cycle de Doha;
2. Les producteurs de coton africains se trouvent dans une situation difficile : les prix du coton légèrement plus élevés en 2007/08 n'ont pas suffi à améliorer leur situation. Les producteurs de coton africains ont besoin de prix stables, prévisibles et équitables sur le marché mondial. L'achèvement du Cycle de Doha est leur seul espoir. Ils savent pertinemment qu'il n'y aura pas de résultat pour le coton sans une conclusion du Cycle de Doha.
3. Il existe une décision du groupe spécial de l'OMC sur le coton datant de 2008 qui exhorte les Etats-Unis à se conformer à leurs engagements pris à l'OMC. Une décision du groupe spécial d'arbitrage attendue en août pourrait habiliter le Brésil à prendre des mesures de représailles contre les Etats-Unis<sup>3</sup>.
4. Les Etats-Unis ont une nouvelle administration qui a fait une série de déclarations très encourageantes sur l'importance du mécanisme de règlement des différends (et l'application des décisions), la volonté de réduire les subventions à l'agro-industrie, l'importance du Cycle de Doha pour les pays pauvres en développement et la volonté américaine de tenir compte, dans ses politiques, des préoccupations liées au développement.

---

<sup>1</sup> Sur la conférence de 2006, voir <http://www.ideascentre.ch/ConferenceWashington.htm>

<sup>2</sup> Voir par exemple Pascal Lamy, "Le coton est le test décisif pour l'engagement en matière de développement pris dans le cadre du Cycle de Doha", discours prononcé lors de la réunion multipartenaires de haut niveau sur le coton de la CNUCED à Genève, le 2 décembre 2008, [http://www.wto.org/french/news\\_f/sppl\\_f/sppl110\\_f.htm](http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl110_f.htm)

<sup>3</sup> Cette décision a désormais été prise : pour les textes de l'OMC (décisions du groupe spécial d'arbitrage -31 août 2009), voir [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/267arb\\_part1\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/267arb_part1_f.pdf) et [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/267arb\\_part2\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/267arb_part2_f.pdf)

C'est pourquoi IDEAS Centre estime que le moment est venu de mener un dialogue public sur cette question dans un esprit de coopération et hors de toute confrontation. Tel est le but de cette conférence et de la mission des Ministres du C-4 à Washington. En ce sens, Nicolas Imboden a souhaité que les discussions lors de la conférence et la visite des pays du C-4 à Washington puissent contribuer à une meilleure compréhension mutuelle des problèmes et des politiques ainsi que des contraintes et des possibilités des acteurs concernés, ce qui faciliterait la recherche d'une solution au problème du coton en Afrique, qui doit faire partie de l'accord du Cycle de Doha.

Avant de donner une vue d'ensemble des principaux défis auxquels se heurtent ces derniers temps les marchés internationaux du coton et auxquels ils seront encore confrontés dans un avenir proche, **Terry Townsend**, directeur exécutif du Comité consultatif international du coton (CCIC), brosse un tableau de l'importance de la production de coton dans le monde. Plus de 80 pays cultivent le coton, utilisant 2% de la terre arable du monde et employant 300 millions de personnes, dont bon nombre résident dans des zones pauvres et rurales de pays en développement. Dans ces régions, le coton joue un rôle spécifique sur le plan de l'effet de levier pour le développement durable, la lutte contre la pauvreté et la contribution à la sécurité alimentaire.

#### L'importance du coton : les pays du C-4, l'AOC, les Etats-Unis et l'UE

- *Producteurs de coton*

- 15 millions de producteurs de coton et leurs familles dépendent de la production de coton en AOC
- 25'000 producteurs de coton aux Etats-Unis
- 100'000 producteurs de coton dans l'UE (10'000 en Espagne et 90'000 en Grèce)

- *Part de la production de coton dans le PIB en 2008*

- Bénin	2,05%
- Burkina Faso	2,95%
- Tchad	0,45%
- Mali	1,57%
- Etats-Unis	0,03%
- Grèce	0,09%
- Espagne	0,00%

- *Exportations de coton (en millions de tonnes)*

Pays	08/09	09/10
- Etats-Unis	2,9	2,3
- Zone CFA	0,5	0,5
- Brésil	0,6	0,4
- Inde	0,5	1,6

Source : CCIC

La production et la consommation de coton ont connu des changements majeurs et ont quadruplé ces soixante dernières années. Les nouvelles technologies et les biotechnologies, l'évolution de l'utilisation des pesticides, la gestion de l'irrigation, etc. ont amélioré les rendements. Les pays en développement ont peu à peu assumé la grande majorité de la transformation de coton (90%).

Après des décennies d'augmentation, la production de coton a commencé à diminuer en 2007. Ces dernières années, la hausse du prix des engrais, la volatilité inhabituellement élevée du marché à terme du coton, l'accroissement de la concurrence des fibres synthétiques et la diminution de la demande d'exportation induite par la crise actuelle ont posé de grands défis aux producteurs de coton.

Le marché mondial du coton traverse trois crises interconnectées : crise mondiale du prix des produits de base, crise du marché à terme du coton et crise économique et financière mondiale. Certains pays producteurs de coton – parmi lesquels les Etats-Unis et les pays de l'UE, mais aussi l'Inde et la Chine – sont censés aborder la question des subventions ayant des effets de distorsion des échanges versées aux producteurs de coton pour les aider à se mesurer au marché mondial. Ces subventions sont préjudiciables aux producteurs des pays en développement. Des subventions ayant des effets de distorsion versées aux producteurs de coton dans les pays développés posent un problème externe aux économies appauvries qui sont tributaires du coton en tant que source principale de subsistance. L'Espagne et la Grèce versent les subventions les plus importantes par kilo, alors que les Etats-Unis versent les subventions les plus importantes en volume.

Pour faire face à l'avenir, l'industrie du coton doit intégrer la production durable, ce qui signifie produire du coton aujourd'hui sans mettre en danger la production de coton des générations futures. Les questions écologiques font désormais partie du débat et certains pays tels que l'Australie ont élaboré de bonnes pratiques pour améliorer l'impact de la production de coton sur l'environnement. Les producteurs – et le secteur dans son ensemble – doivent également se confronter à la concurrence des fibres chimiques, dont la part dans la production mondiale de textiles n'a cessé de croître. Selon l'analyse du CCIC, la consommation mondiale de coton devrait atteindre le niveau record de 2007 lorsque les effets de la récession économique s'inverseront. "Le coton reste un produit de base viable pour la richesse, l'emploi et la croissance à long terme".



## Deuxième partie : Les piliers du système commercial multilatéral

*Modérateur:*

*Nicolas Imboden, Directeur exécutif, IDEAS Centre Genève*

*Panélistes:*

*Crawford Falconer, ancien président du Comité des négociations agricoles à l'OMC*

*Gary Clyde Hufbauer, Senior Fellow, Peterson Institute for International Economics*

*John Baffes, Senior Economist, groupe « Perspectives du développement », Banque mondiale*

Ce panel a permis d'aborder les trois volets du système de l'OMC – négociations, règlement des différends et aspect développement.

Crawford Falconer : “Doha : état des négociations agricoles, notamment sous l'angle du coton”

**Crawford Falconer**, ancien Président du Comité des négociations agricoles de l'OMC, a offert au public un aperçu privilégié du processus de négociations ainsi que son appréciation personnelle de la question du coton. Il a apporté des éclaircissements sur la raison pour laquelle, malgré l'impasse où se trouve depuis peu le Cycle de Doha, il existe des raisons de rester optimiste et de penser qu'en fin de compte, on aboutira à une conclusion à la fois du cycle dans son ensemble et de la question du coton en particulier.

### Le Cycle de Doha et le coton : principales dates relatives aux aspects de négociation et de développement

**Novembre 2001** : Lancement du Cycle de pourparlers commerciaux multilatéraux de Doha

**Mai 2003** : “Initiative sectorielle en faveur du coton” des pays du C-4

**Juin 2003** : Blaise Compaoré, Président du Burkina Faso, plaide le dossier à l'OMC

**Septembre 2003** : Réunion ministérielle de Cancun : le coton devient une question à part entière sur l'agenda des négociations

**Mars 2004** : Atelier régional africain de l'OMC sur le coton, Cotonou, Bénin

**Juillet 2004** : Ensemble de résultats de juillet : le coton est toujours une question à part entière, mais réintégrée aux négociations sur l'agriculture. Accord sur un traitement spécial pour le coton + paragraphe 5 de l'Annexe A de la Décision du 1er août 2004 visant à la cohérence entre l'aide au développement et les aspects de politique commerciale du coton.

**Novembre 2004** : Création du sous-comité du coton

**Décembre 2005** : Réunion ministérielle de Hong Kong. Réaffirmation de l'engagement des membres de l'OMC à traiter le coton “de manière ambitieuse, rapide et spécifique” + Demande adressée au DG de l'OMC de “créer un mécanisme de suivi et de contrôle approprié” pour les aspects du coton liés à l'aide au développement.

**Mars et juin 2006** : Soumissions du C-4 contenant une proposition de formule en vue de réduire les subventions au coton provoquant des distorsions des échanges

**Mars 2007** : Session de haut niveau sur le coton convoquée par le DG de l'OMC

**Depuis 2008** : Négociations quadrilatérales sur le coton (Brésil, C-4, UE et Etats-Unis)

**Juillet 2008** : Rupture des discussions ministérielles – le coton n'est pas négocié.

**Depuis juillet 2008** : Les discussions quadrilatérales se poursuivent mais aucune véritable négociation n'a lieu car les Etats-Unis refusent de discuter du coton tant qu'il n'y aura pas d'accord sur les modalités agricoles.

Crawford Falconer considère que paradoxalement, la crainte que les nations puissent se tourner vers le protectionnisme dans le sillage de la crise actuelle a galvanisé une réaffirmation mondiale de la valeur du libre-échange, comme en atteste l'engagement du G20 à conclure le Cycle de Doha d'ici 2010.

Il reste cependant sceptique quant à la possibilité de conclure l'accord d'ici 2010, même s'il refuse de céder au cynisme selon lequel les dirigeants du monde se contentent de "faire semblant parce qu'ils sont simplement trop gênés pour supprimer ce point de l'ordre du jour". Crawford Falconer reste confiant que le processus à Genève reprendra sous une forme ou sous une autre. Le calendrier de l'automne est truffé de réunions de haut niveau où la question de Doha devra être abordée. Cependant, compte tenu du fait qu'à la fin de 2009, toute l'attention politique sera accordée à Copenhague, il semble plus réaliste de s'attendre à un travail sérieux en 2010.

Pour mieux comprendre la situation actuelle, il faut, selon Crawford Falconer, savoir d'où l'on vient. Son appréciation de ce qui s'est passé en juillet 2008 est claire : il s'est agi d'un moment critique. Un certain nombre d'erreurs ont été commises et un certain nombre de difficultés politiques n'ont tout simplement pas pu être surmontées, même si certaines bonnes décisions ont également été prises. Citant un ancien Premier Ministre néo-zélandais et ancien DG de l'OMC, il résume les événements de juillet 2008 en disant : "Dans des situations telles que celle-là, il existe suffisamment de critiques à adresser à tout le monde pour que chacun soit satisfait". Même si les négociateurs sont arrivés à deux doigts du succès, cela n'a pas suffi pour réussir, et la réunion de juillet a finalement échoué.

En ce qui concerne spécifiquement le coton, Crawford Falconer reconnaît qu'il ne serait pas juste de dire que le coton a été traité, car tel n'a manifestement pas été le cas. Crawford Falconer ne souscrit pas aux deux approches paranoïaques qui ont été évoquées à l'époque. La première, inspirée par la théorie du complot, veut que les Etats-Unis n'ont jamais soumis de solution et que tout a été fait en coulisses pour ne pas traiter du coton. La deuxième est que les Etats-Unis avaient effectivement dans leur poche une solution pour le coton. Crawford Falconer estime qu'il n'avait aucune raison de penser qu'une telle solution ait existé, car jamais il n'a été saisi de quoi que ce soit que les Etats-Unis auraient soumis ou auraient été sur le point de mettre sur la table en ce qui concerne le coton. Son sentiment est qu'il n'est pas vrai que les Etats-Unis soient allés négocier avec l'intention cynique de ne pas tenir leurs promesses, ni en possédant une solution capable de débloquer tout le processus. Il refuse de présumer que même si d'autres éléments des négociations agricoles avaient été débloqués en juillet (tels que le mécanisme de sauvegarde spéciale), une solution pour le coton aurait été adoptée. Personne ne sait si une proposition de la part des Etats-Unis aurait été suffisante pour satisfaire leurs interlocuteurs. En raison du psychodrame de juillet, les gens ont tendance à oublier que des discussions approfondies ont eu lieu entre juillet et décembre 2008, au niveau des fonctionnaires à Genève et loin des projecteurs. Crawford Falconer considère que lui-même n'aurait sans doute pas proposé un nouveau texte sur les modalités en décembre, mais que des modalités devaient être soumises<sup>4</sup> dans la perspective d'une réunion ministérielle – qui, en fin de compte, n'a pas eu lieu.

---

<sup>4</sup> Projet révisé de modalités concernant l'agriculture du 6 décembre 2008, (TN/AG/W/4/Rev.4) :

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/agric\\_f/agchairtxt\\_dec08\\_a\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agchairtxt_dec08_a_f.pdf)

+ documents connexes (TN/AG/W/5, 6 et 7) :

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/agric\\_f/agchairtxt\\_dec08\\_c\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agchairtxt_dec08_c_f.pdf)

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/agric\\_f/agchairtxt\\_dec08\\_b\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agchairtxt_dec08_b_f.pdf)

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/agric\\_f/agchairtxt\\_dec08\\_d\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agchairtxt_dec08_d_f.pdf)

+ guide non officiel du projet révisé de modalités – Agriculture – 6 décembre 2008 :

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/agric\\_f/ag\\_modals\\_dec08\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_modals_dec08_f.pdf)

La partie du texte sur les modalités consacrée au coton ne reflète pas un consensus politique, mais la position du C-4. La raison politique qui explique que ce texte ne reflète que les vues du C-4 est qu'aucune contre-proposition n'a jamais été émise par les autres parties. C'est pourquoi ce qui figure dans le texte sur les modalités constitue un bon point de départ pour des négociations sérieuses qui n'ont pas encore eu lieu. Crawford Falconer souligne qu'il n'est pas trop tard pour cela et que tel est le message de cette conférence de Washington.

Pour en revenir à la déclaration de Hong Kong, C. Falconer rappelle que le fait de considérer le coton comme partie intégrante des négociations ne peut pas être remis en question. L'accord politique conclu à Hong Kong est sans ambiguïté : il accorde une plus grande priorité au coton tant sur l'étendue des réductions à apporter au soutien interne au coton que sur la vitesse à laquelle les réductions seraient appliquées. La déclaration de Hong Kong représente un engagement politique au niveau ministériel qui doit être tenu, si tant est que l'on aboutisse à un accord. Les chiffres relatifs aux réductions des subventions agricoles ne sont pas encore connus, mais Crawford Falconer suppose que ce qui était proposé dans son texte et élaboré sur la base de consultations est proche de l'issue escomptée. Et le coton devrait aller plus loin que cela. Les réunions au niveau quadrilatéral (Brésil, C-4, UE et Etats-Unis) organisées depuis juillet 2008 ont permis aux négociateurs de clarifier ce que ces chiffres signifient. Sans sous-estimer les difficultés politiques rencontrées par les Etats-Unis et l'UE, l'ancien président du Comité des négociations agricoles ne "pense pas qu'il reste un million de kilomètres à parcourir pour parvenir à un résultat négocié". S'agissant plus précisément de l'UE, il estime que l'Europe se trouve dans une position certes malaisée, mais moins délicate que les Etats-Unis. Précisons que la position de l'UE n'est pas acceptée par le C-4.

#### **Déclaration de Hong Kong, art. 11**

11. Nous rappelons le mandat donné par les Membres dans la Décision adoptée par le Conseil général le 1er août 2004 qui est de traiter le coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans le cadre des négociations sur l'agriculture s'agissant de toutes les politiques ayant des effets de distorsion des échanges qui affectent le secteur en ce qui concerne les trois piliers, accès aux marchés, soutien interne et concurrence à l'exportation, ainsi qu'il est spécifié dans le texte de Doha et dans le texte du Cadre de juillet 2004. Nous notons les travaux déjà entrepris au Sous-comité du coton et les propositions faites sur cette question. Sans préjudice des droits et obligations actuels des Membres dans le cadre de l'OMC, y compris ceux qui découlent des décisions prises par l'Organe de règlement des différends, nous réaffirmons notre engagement de faire en sorte d'avoir une décision explicite sur le coton dans le cadre des négociations sur l'agriculture et par le biais du Sous-comité du coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique, comme suit :

- Toutes les formes de subventions à l'exportation pour le coton seront éliminées par les pays développés en 2006.
- En ce qui concerne l'accès aux marchés, les pays développés accorderont un accès en franchise de droits et sans contingent aux exportations de coton en provenant des pays les moins avancés (PMA) à compter du début de la période de mise en œuvre.
- Les Membres conviennent que l'objectif est que, en tant que résultat des négociations, les subventions internes à la production de coton qui ont des effets de distorsion des échanges soient réduites de manière plus ambitieuse que dans le cadre de toute formule générale qui sera convenu et que ce résultat devrait être mis en œuvre au cours d'une période plus courte que celle qui sera généralement applicable. Nous nous engageons à donner la priorité au cours des négociations à l'obtention d'un tel résultat.

Source : OMC

[http://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min05\\_f/final\\_text\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.pdf)

En conclusion, Crawford Falconer soulève trois éléments:

1. Sur le chapitre de Hong Kong, il souligne que les progrès réalisés lors de cette réunion ministérielle étaient largement dus à la confiance et aux relations personnelles positives entre les négociateurs. Les relations personnelles ne garantissent pas le succès des négociations, mais l'absence de confiance entre les acteurs garantit l'échec du processus. Crawford Falconer se déclare encouragé par la présence du C-4 ici à Washington, dont la mission a précisément pour but de nouer ce type de relations qui sont essentielles dans le processus à plus long terme consistant à trouver une issue acceptable.
2. Il estime que le processus de règlement des différends est un facteur de l'ensemble qui doit être évalué à la lumière du processus de négociation. L'issue du règlement des différends devra également être abordée dans les conditions du Cycle. Tout le système pourrait être mis en danger si le règlement des différends n'était pas pris au sérieux.
3. Enfin et surtout, il rappelle que le volet commercial s'inscrit dans un cadre plus vaste. Le volet « développement » du coton doit être coordonné avec la présomption d'un éventuel résultat sur le plan commercial.

Gary Clyde Hufbauer : “Règlement des différends : garantie de crédibilité du système et outil de négociations”

Le mécanisme de règlement des différends occupe également une place spécifique en ce qui concerne le coton. **Gary Clyde Hufbauer**, Senior Fellow au Peterson Institute for International Economics, a mis en lumière l'importance du mécanisme de règlement des différends (MRD) de l'OMC. En tant que contribuable américain dont les impôts servent également à soutenir les producteurs de coton, Gary Hufbauer considère qu'il est habilité à donner son avis, bien que n'étant pas lui-même planteur de coton.

Le litige sur le coton montre que les petites puissances peuvent avoir gain de cause à l'OMC sur un sujet important. Même si ce dossier n'est pas le seul et même si le Brésil n'est pas une “petite” puissance, cette affaire est emblématique, pour le mécanisme de règlement des différends comme pour l'ensemble du système. La décision rendue par le groupe spécial en 2004 en faveur des plaintes du Brésil envers les politiques cotonnières des Etats-Unis a donné de la légitimité au système de règlement des différends en tant qu'enceinte où les pays les moins avancés peuvent insister pour obtenir un traitement équitable de la part des grandes économies. Du fait que les petites puissances sont en mesure de l'emporter, le MRD peut être vu comme le « joyau de la couronne » de l'OMC, le garant que le commerce international repose sur des règles et non sur la puissance. Selon Gary Hufbauer, la mise en conformité de la part des grands pays (tels que le Japon, les Etats-Unis ou l'UE) est étonnamment bonne. Le respect des résolutions délivrées dans le cadre du règlement des différends est essentiel pour garantir la crédibilité du système.

#### **Affaire du coton upland américain : principales dates**

- 27.09.02** : Le Brésil demande des consultations
- 18.03.03** : Création du groupe spécial
- 08.09.04** : Diffusion du rapport du groupe spécial
- 18.10.04** : Les Etats-Unis notifient leur intention de faire appel
- 03.03.05** : Diffusion du rapport de l'Organe d'appel
- 18.08.06** : Le Brésil demande la création d'un groupe spécial au sens de l'art. 21.5 (mise en conformité)
- 18.12.07** : Diffusion du rapport du groupe spécial au sens de l'art. 21.5
- 12.02.08** : Les Etats-Unis décident de faire appel
- 02.06.08** : Diffusion du rapport de l'Organe d'appel au sens de l'art. 21.5
- 25.08.08** : Le Brésil demande que les deux procédures d'arbitrage reprennent
- 31.08.09** : Diffusion du rapport sur le recours au groupe spécial d'arbitrage de l'art. 22.6
- 19.11.09** : L'ORD autorise les contre-mesures du Brésil dans l'affaire du coton

Sources : OMC, Affaire DS267

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/cases\\_f/ds267\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds267_f.htm)

Toutefois, lorsque les obligations internationales ne sont pas directement liées à la législation nationale, une certaine absence de conformité est inévitable. Le coton n'est pas le seul exemple où les grands pays n'ont pas respecté les décisions du groupe spécial : cela s'est également produit dans les affaires des hormones, du sucre ou du « zeroing ». Cette absence de conformité peut s'expliquer en partie par le fait que dans un système tel que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC, le processus d'exécution des décisions judiciaires en droit national est long et lourd. Cela peut se comparer au processus applicable à l'UE lorsqu'une directive communautaire doit être traduite dans le droit national de ses 27 membres. Le problème du système de l'OMC tient à ce que lorsqu'il y a effectivement absence de conformité, les économies en développement sont désavantagées : la petite taille de leur marché limite la capacité de pression dont elles disposent pour mettre en œuvre des contre-mesures efficaces, qui sont la seule réponse légale sur le plan de l'OMC à l'égard d'un pays contrevenant qui ne respecte pas la décision d'un groupe spécial de résolution des différends.

Le présent système de règlement des différends a ses faiblesses : les contre-mesures sont efficaces lorsqu'elles sont appliquées par les Etats-Unis, l'UE, le Japon ou même la Chine, mais que se passe-t-il lorsque les petits pays ayant peu de possibilités de prendre des contre-mesures ont gain de cause? Les solutions proposées sont de deux ordres. La première est la rétorsion croisée, qui permet à un petit pays de prendre des mesures dans le domaine des droits de la propriété intellectuelle ou des services par exemple lorsqu'il n'a pas un volume suffisant dans le domaine des biens pour exercer la rétorsion. Selon Gary Hufbauer, les rétorsions croisées devraient rester l'exception plutôt que la règle. Il craint que le système commercial multilatéral ne perde le soutien des Etats-Unis ainsi que de l'UE si les rétorsions croisées venaient à se généraliser. La deuxième option – pour certains cas appropriés sélectionnés par l'Organe d'appel – devrait être la compensation financière par opposition aux contre-mesures commerciales. Pour Gary Hufbauer, c'est une possibilité qui existe dans n'importe quel système judiciaire normal. Ainsi, il conviendrait de réformer le règlement des différends afin de permettre sélectivement des compensations monétaires.

Gary Hufbauer estime que le contexte politique actuel aux Etats-Unis offre certains éléments positifs et certains éléments négatifs. La nomination de Ronald Kirk comme nouveau représentant commercial américain devrait être considérée comme un aspect positif car Kirk souhaite que le Cycle de Doha aboutisse. Un personnel constructif entoure les principaux acteurs de la nouvelle administration Obama. A cet égard, le Professeur Hufbauer considère que la nomination de Robert Hormats<sup>5</sup> au poste de Sous-secrétaire au Département d'Etat chargé des affaires économiques, énergétiques et agricoles est un signal intéressant. En ce qui concerne les éléments négatifs, il évoque les rapports émanant des circonscriptions du Congrès qui indiquent un état d'esprit plus protectionniste dans la population américaine.

En guise de conclusion, Gary Hufbauer souligne que le coton est une culture de riches qui pourrait ne pas être soutenue par une administration qui n'est pas censée être une administration de riches. Il y a plus de chances que l'administration Obama et le Congrès américain contrôlé par les Démocrates soutiennent davantage les réformes du coton que l'administration précédente, parce qu'ils ne sont pas tributaires du soutien politique des producteurs de coton aisés bénéficiant des subventions. De même, de nombreuses personnes au sein de l'administration sont bien disposées envers la question du coton. Selon Gary Hufbauer, on peut espérer que ces personnes joueront un rôle constructif dans le différend. Toutefois, vu la concurrence entre les nombreux dossiers prioritaires – notamment le changement climatique et la réforme des soins de santé – il est peu probable que les dirigeants politiques américains investissent un important capital politique dans la question du coton.

#### John Baffes, "Opportunités commerciales et moyens de les concrétiser : le cas du C-4"

Les aspects de la question du coton liés au développement, y compris les réformes nationales dans les pays du C-4, doivent être coordonnés avec le résultat présumé des négociations commerciales de Doha. Tant la communauté du développement que les pays africains producteurs de coton ont des responsabilités à assumer pour garantir le développement durable du secteur du coton.

**John Baffes**, Senior Economist à la Banque mondiale, a brossé le tableau de la production de coton ces dernières années. Il compare le coton à d'autres cultures, dans divers pays et eu égard au récent boom et à la crise qui a suivi, en insistant particulièrement sur l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

Depuis 2003, les prix du coton sont découplés du reste du marché agricole, et n'ont pas réussi à augmenter lors du récent boom des prix des matières premières agricoles. Les subventions versées par les pays développés, l'offre mondiale gonflée par suite de l'expansion rapide du coton biotechnologique en Chine et en Inde et le caractère unique du coton par rapport à d'autres cultures agricoles ont contribué à cette tendance. Plus précisément, il existe une capacité de substitution moindre entre le coton et les céréales (par ex. coton et maïs) qu'entre céréales (par ex. blé et maïs), si bien que

---

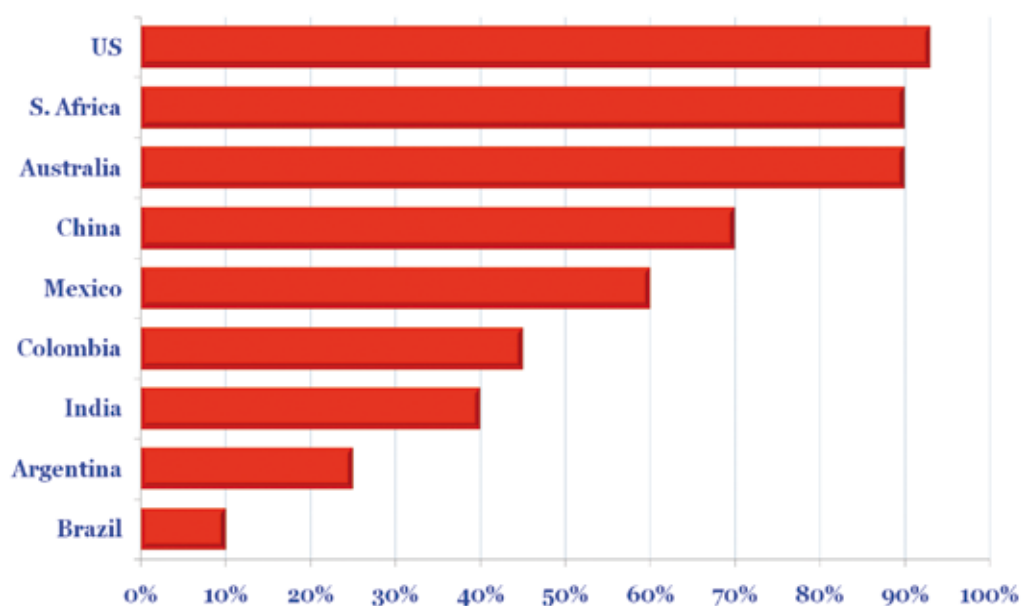
<sup>5</sup> Robert Hormats, vice-président de la banque d'investissement Goldman Sachs, est le fer de lance des efforts de la Secrétaire d'Etat Hillary Clinton en vue d'améliorer les relations de Washington avec la Chine, l'Inde et la Russie, en les fondant dorénavant sur les questions économiques, commerciales et environnementales



la récente demande de biocarburants relative à d'autres huiles de maïs et huiles alimentaires n'a pas autant touché le coton. Selon les prévisions, le fossé entre les prix du coton et les autres prix agricoles devrait perdurer dans les années à venir.

Avec une part respective de 31% et 20% de la production mondiale en 2008, la Chine et l'Inde dominent aujourd'hui le marché. D'un autre côté, la production de coton en Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC) diminue progressivement : les rendements, après avoir stagné, baissent désormais depuis peu. La production de coton dans les pays de l'AOC est entravée par des désavantages au niveau des taux de change. La force du franc CFA (indexé sur l'Euro) par rapport au dollar américain a relevé les coûts des produits importés (pesticides, essence, etc.) et diminué les prix reçus par les producteurs pour leur coton. L'efficacité fait défaut à la plupart des entreprises d'Afrique de l'Ouest et du Centre, qui ne sont donc pas pleinement préparées à faire face à la volatilité des prix ni à répondre à des exigences élevées en matière de fibres de qualité; la production de coton africain souffre d'insuffisants efforts de marketing et d'une utilisation inefficace des produits dérivés du coton. C'est pourquoi les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre sont à la traîne derrière d'autres pays producteurs de coton. Des défis externes et nationaux ont eu des impacts préjudiciables sur le revenu des producteurs de coton dans la région.

#### Part du coton biotechnologique dans une sélection de pays



Source : CCIC et Cotton Outlook (extrait de l'exposé de John Baffes)

Parmi les propositions évoquées par John Baffes pour améliorer la durabilité et la rentabilité du secteur cotonnier africain, citons les éléments concrets suivants :

- Accroître l'efficacité des sociétés d'égrenage;
- Faire un meilleur usage des produits dérivés du coton, en particulier dans le contexte actuel où le prix des huiles alimentaires est élevé;
- Améliorer les efforts de marketing;
- Réduire les subventions ayant des effets de distorsion des échanges dans le cadre des négociations de Doha.

Pour John Baffes, s'agissant des défis spécifiques relatifs au taux de change et à la transformation du coton, les propositions sont plus difficiles à formuler. Sur le premier point, il est difficile d'aborder les questions macro-économiques uniquement par rapport au coton, car ces questions vont au-delà du C-4 et du coton. Sur le second, il est vrai que l'on soutient le développement des textiles et de l'habillement, mais (i) l'histoire de cette industrie en Afrique n'est pas encourageante, (ii) de nombreuses études ont montré qu'à quelques exceptions près, l'Afrique n'est pas très compétitive sur le plan du textile et de l'habillement et (iii) même si un tel secteur finit par avoir du succès, le coton sera négocié à des prix mondiaux et cela ne modifiera pas les prix perçus par les producteurs de coton.



### Troisième partie : Déclarations des représentants du C-4 et des Etats-Unis

*Panélistes:*

*Son Excellence Mamadou Sanou, Ministre du Commerce, de la promotion de l'entreprise et de l'artisanat, Burkina Faso, coordonnateur du C-4*

*Carol Goodloe, Senior Economist, Bureau de l'Economiste en chef, Département de l'Agriculture des Etats-Unis.*

Se référant à une précédente mission à Washington en octobre 2006, son Excellence **Mamadou Sanou**, Ministre du Commerce, de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat du Burkina Faso et coordonnateur du C-4, a exprimé sa satisfaction d'engager un dialogue avec la nouvelle administration du Président Obama ainsi que son désir de trouver une solution exhaustive à la question du coton. Mamadou Sanou a exposé (i) l'importance du coton pour l'Afrique, (ii) la nécessité de trouver un ensemble de solutions à un problème qui présente des facettes multiples et (iii) l'importance de la question du coton pour le système commercial multilatéral dans son ensemble.

La question du coton doit être abordée dans le contexte plus large de la crise économique internationale qui relance les tentations protectionnistes. Cette situation rend la nécessité de conclure le Cycle de Doha encore plus essentielle. Les négociations encore en cours reposent sur l'engagement de Hong Kong consistant à traiter le coton "de manière ambitieuse, rapide et spécifique" dans les piliers suivants : soutien interne, accès aux marchés et subventions à l'exportation, au sein d'une approche qui tienne compte de la cohérence entre les aspects commerce et développement. Comme l'a dit à plusieurs reprises le DG de l'OMC Pascal Lamy, il n'y aura pas de Doha sans le coton. Cependant, en raison du principe de l'engagement unique<sup>6</sup> à respecter pour conclure les négociations, il est également clair qu'il n'y aura pas de solution à la question du coton sans Doha. Ceci dit, le niveau d'ambition que les membres sont prêts à contracter reste encore à négocier. Selon Mamadou Sanou, les producteurs de coton africains n'accepteront pas une solution non ambitieuse qui ne met pas les acteurs du marché mondial du coton sur un pied d'égalité.

L'industrie du coton poursuit un but critique sur le plan économique et social dans les pays du C-4 en assurant revenus et emplois dans des zones pauvres et rurales. En Afrique de l'Ouest et du Centre, plus de 15 millions de personnes dépendent directement de la production de coton. Cette culture est devenue un outil essentiel contre la pauvreté et a un effet de levier pour le développement de toute la région. Le coton africain jouit d'un avantage comparatif (récolté à la main par de la main-d'œuvre bon marché, non irrigué et exigeant moins d'intrants que le coton occidental). La production de coton contribue à améliorer les revenus des paysans, à promouvoir l'innovation agricole et la sécurité alimentaire (puisqu'il est cultivé en rotation avec d'autres cultures). Dans les pays du C-4, la production de coton représente jusqu'à 6,5% du PIB, 66% des exportations agricoles et 33% du total des exportations. Mais cet avantage comparatif est mis à mal par les subventions des pays occidentaux. Les exportations portent à 95% sur le coton brut, qui est plus vulnérable aux fluctuations de prix que le coton transformé.

---

<sup>6</sup> Engagement unique : "Rien n'est convenu tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout et entre tous les participants".

La production de coton en Afrique se heurte à une large gamme de problèmes : concurrence avec les fibres chimiques, taux de change, augmentation de la production mondiale, prix du pétrole et faible compétitivité nationale. Les subventions que les pays occidentaux accordent à leurs propres producteurs s'inscrivent dans un problème mondial, ce qui explique pourquoi un ensemble de solutions approprié doit être formulé.

En introduction à la deuxième partie de son discours, le Ministre Sanou explique que le C-4 est venu à Washington dans un esprit de dialogue, pour trouver une solution commune, acceptable pour toutes les parties et respectant les règles du système multilatéral. C'est pourquoi la solution doit combiner les éléments suivants :

- prix équitables du coton sur le marché international alimenté par du coton non subventionné, ce qui implique la suppression des subventions ayant un effet de distorsion des échanges;
- aide structurelle à moyen et à long termes pour soutenir les réformes du secteur cotonnier africain. Pour atteindre cet objectif, le soutien des Etats-Unis et de l'UE est particulièrement apprécié. L'activité du Mécanisme du Cadre Consultatif du Directeur Général en faveur du Coton (MCCDGC) doit se poursuivre;
- aide à court terme pour sortir le secteur de sa crise actuelle; cette aide devrait viser à assurer un filet de sécurité aux producteurs durant les années de mauvaise production;
- réforme en profondeur du secteur dans les pays du C-4.

#### **Déclaration de Hong Kong, art. 12**

12. En ce qui concerne les aspects de la question du coton relatifs à l'aide au développement, nous nous félicitons du processus du Cadre consultatif lancé par le Directeur général pour mettre en œuvre les décisions concernant ces aspects conformément au paragraphe 1.b de la Décision adoptée par le Conseil général le 1er août 2004. Nous prenons note des rapports périodiques du Directeur général et de l'évolution positive de l'aide au développement qui y est notée. Nous demandons instamment au Directeur général d'intensifier encore ses efforts de consultation avec les donateurs bilatéraux et avec les institutions multilatérales et régionales, en mettant l'accent sur l'amélioration de la cohérence, la coordination et le renforcement de la mise en œuvre, et d'explorer la possibilité d'établir par le biais de telles institutions un mécanisme pour faire face aux baisses de revenus dans le secteur du coton jusqu'à la fin des subventions. Notant l'importance qu'il y a à assurer un renforcement de l'efficacité et de la compétitivité dans le processus de production du coton, nous demandons instamment à la communauté du développement d'intensifier encore son aide concernant spécifiquement le coton et de soutenir les efforts du Directeur général. Dans ce contexte, nous demandons instamment aux Membres de promouvoir et d'appuyer la coopération Sud-Sud, y compris le transfert de technologie. Nous nous félicitons des efforts de réforme interne des producteurs de coton africains visant à accroître la productivité et l'efficacité, et les encourageons à approfondir ce processus. Nous réaffirmons la complémentarité des aspects relatifs aux politiques commerciales et à l'aide au développement de la question du coton. Nous invitons le Directeur général à fournir un troisième rapport périodique à notre prochaine session, avec des mises à jour à intervalles appropriés d'ici là au Conseil général, tout en tenant le Sous-comité du coton pleinement informé des progrès. Enfin, en ce qui concerne le suivi et la surveillance, nous demandons au Directeur général de mettre en place un mécanisme de suivi et de surveillance approprié.

Source : OMC

[http://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min05\\_f/final\\_text\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.pdf)

Les pays du C-4 savent pertinemment que la communauté des donateurs est réticente envers la création de nouveaux fonds d'urgence. Le C-4 ne souhaite pas que ce type d'aide génère de nouvelles distorsions, comme c'est le cas des subventions. Il convient de mettre au point des instruments en veillant à ce qu'ils ne portent pas atteinte à l'équité du marché. De plus, l'aide au développement et l'aide structurelle ne peuvent pas remplacer des règles commerciales équitables et l'égalité entre les acteurs sur le marché international du coton. L'aide est un élément de la solution qui est nécessaire, mais pas suffisant.

Dans la troisième partie de son intervention, Mamadou Sanou évoque l'importance de la question du coton pour le système commercial multilatéral. L'initiative du C-4 a prouvé la capacité des pays parmi les plus pauvres du monde à utiliser les instruments fournis par le système commercial multilatéral. L'obtention d'un accord ambitieux sur le coton à l'OMC ne se permettra pas seulement d'améliorer le bien-être des producteurs de coton du C-4; elle démontrera également la capacité des petites économies à s'unir pour faire entendre leurs voix, à condition qu'un accord soit conclu. Dans le cas inverse, l'échec du Cycle de Doha pourrait saper la confiance que les petits pays ont placée dans le système.

Le Ministre Sanou évoque le choix effectué par les pays d'Afrique en faveur de la négociation plutôt que de le recours au règlement des différends afin de trouver une solution au problème du coton. Les pays du C-4 ne se disent pas contre les Américains ni les Européens, ils veulent "seulement" l'équité entre acteurs du marché du coton. Ils ont fait des propositions concrètes et obtenu un accord à la réunion ministérielle de Hong Kong. Ils attendent encore une réponse des Etats-Unis et de l'UE.

#### **Subventions au coton**

« Le soutien mondial à l'industrie du coton, y compris les subventions directes, la protection aux frontières, les subventions aux assurances de cultures et les mécanismes de prix de soutien minimum, a plus que doublé, passant de \$2,7 milliards en 2007/08 à un chiffre estimé de \$5,9 milliards en 2008/09, dont plus de la moitié sera fournie par les Etats-Unis » (chiffres : CCIC, 2009).

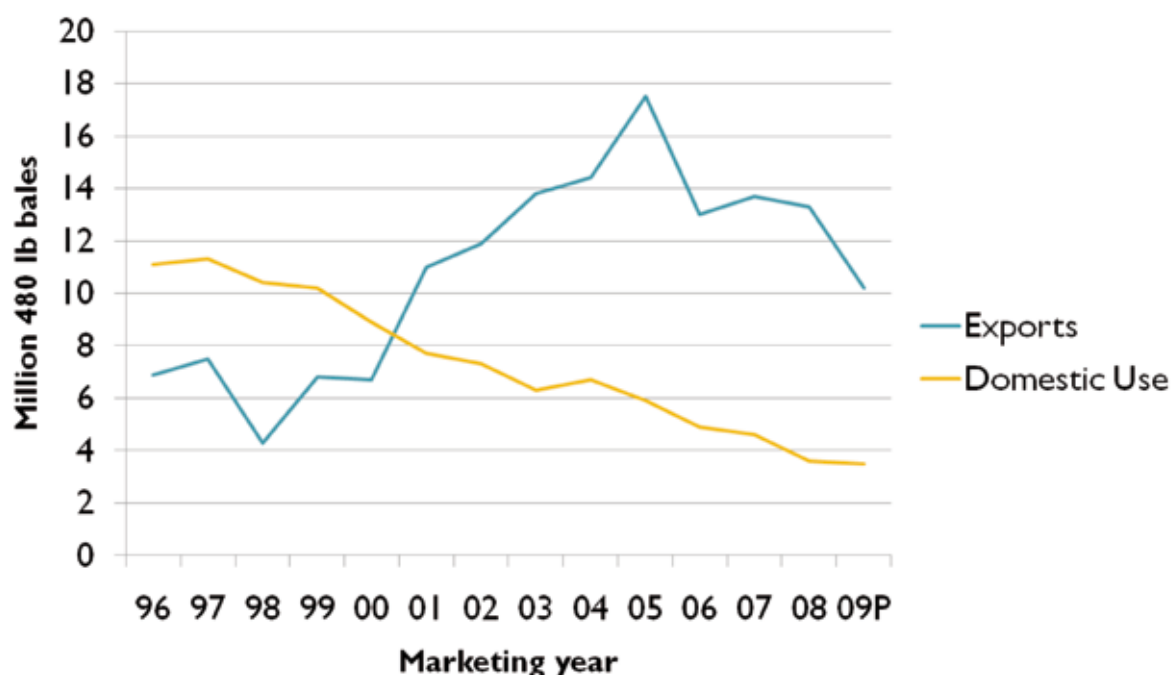
« Des subventions atteignant en moyenne 14 cents par livre ont été versées par quelque 10 pays en 2008/09, soit une hausse par rapport à la moyenne de 8 cents en 2007/08. La part de la production mondiale de coton recevant un soutien est passée en moyenne de 55 pour cent dans la période 1997/98–2007/08 à un chiffre estimé à 84 pour cent en 2008/09. Le soutien total direct des Etats-Unis à la production de coton, y compris les assurances de cultures, est passé de \$888 millions en 2007/08 à \$3,1 milliards en 2008/09, soit l'équivalent de 50 cents par livre de production. La loi de 2008 sur l'agriculture a étendu les paiements contre-cycliques et les dispositions des prêts à la commercialisation tout en n'abaissant que marginalement le prix indicatif pour le coton upland et en créant un nouveau paiement de 4 cents par livre aux utilisateurs de coton. Bien que celui-ci s'applique au coton quelle que soit son origine, dans la pratique, la plupart de ces paiements bénéficieront au coton d'origine nationale, étant donné que les Etats-Unis importent très peu ».

*Extraits de Bernard Hoekman, Will Martin et Aaditya Mattoo, "Conclude Doha : it matters"  
(version : 29 octobre 2009, présentation organisée par la Banque mondiale, Genève,  
à l'OMC le 4 novembre 2009).*

En conclusion, le coordonnateur du C-4 déclare que les pays du C-4 sont prêts à tout compromis conforme au mandat de Hong Kong et respectant les droits des producteurs de coton. Il a également évoqué le fait qu'un recours à la voie juridique ne pouvait pas être exclu et – se faisant l'écho des propos de Gary Hufbauer et de Crawford Falconer – considère que la mise en conformité avec les décisions des organes de règlement des différends est essentielle pour la crédibilité du système dans son ensemble.

**Carol Goodloe**, Senior Economist au Département de l'Agriculture des Etats-Unis, a esquissé les perspectives américaines relatives le coton. Ces cinq dernières années, l'industrie américaine du coton a connu une forte contraction, car les producteurs américains sont passés à des cultures plus rentables. La surface cotonnière aux Etats-Unis a diminué de 50%. Cette baisse est liée à la baisse des prix du coton ainsi qu'à la hausse des prix des cultures alternatives, telles que le maïs et le soja. Ces quelques dernières années, les signaux du marché ont clairement bougé : tout d'abord, le prix du maïs, puis, l'an dernier, celui du soja, ont augmenté, encourageant ainsi un passage de la production de coton à celle de ces cultures. La production cotonnière américaine est au plus bas depuis 25 ans et ne représente que 12% de la production mondiale. La transformation domestique est au même niveau que dans les années 1890. La levée des quotas de vêtements américains en 1995, convenu lors du Cycle d'Uruguay, a renforcé la concurrence venant des importations de coton, en particulier de Chine. La récession mondiale actuelle a diminué la demande de vêtements, réduisant ainsi encore plus la demande nationale de coton. Jusqu'à récemment, le marché interne américain était équilibré : la demande de coton pour la transformation domestique représentait environ les deux tiers de l'utilisation de coton, et les exportations l'autre tiers. Aujourd'hui, l'utilisation interne représente à peine un quart de l'utilisation totale, tandis que les exportations représentent le reste.

### Variations de l'utilisation domestique et des exportations américaines



Source : USDA

Ces dernières années, les Etats-Unis n'ont pas augmenté la production de coton car la demande intérieure a chuté en raison de la concurrence due aux importations de textiles. Par conséquent, les exportations américaines ont fortement augmenté sur plusieurs années, bien qu'elles se soient stabilisées depuis lors. Pour le secteur cotonnier américain, le principal problème devant être traité dans le cadre des négociations à l'OMC est l'accès aux marchés. Ces dernières années, les pays du C-4 n'ont pas accru leur propre production, l'Inde a soutenu les prix du coton et a consolidé ses stocks. L'Inde est devenue un grand exportateur de coton. Les importations de coton en Chine ont quitté leurs récents niveaux très élevés, mais la Chine reste le plus grand importateur mondial de coton.

S'agissant des politiques américaines en matière de coton, la représentante de l'USDA explique que les paiements découplés sont disponibles pour les propriétaires de 18 millions d'acres historiques (env. 7,2 millions d'hectares). Mais seulement 9 millions d'acres (env. 3,6 millions d'hectares) servent actuellement à la production de coton. Selon la représentante de l'USDA, la Chine et l'Inde ont désormais les plus forts impacts sur le marché mondial du coton. Les problèmes rencontrés par les pays du C-4 sont liés à des facteurs structurels et institutionnels plutôt qu'au fait que les Etats-Unis subventionnent la production : ainsi, la production du C-4 n'a pas augmenté en 2008 malgré la hausse des prix mondiaux.

En conclusion, Mme Goodloe affirme que les réformes sont nécessaires partout et doivent être entreprises multilatéralement. Elle ajoute que des résultats ambitieux doivent être obtenus pour chaque pilier des négociations (y compris l'accès aux marchés pour les produits non agricoles ainsi que les services, et pas seulement l'agriculture). Les Etats-Unis estiment que les réformes du soutien interne au coton devraient intervenir dans le contexte des modalités générales à l'OMC. Ce n'est qu'une fois que celles-ci seront atteintes que les questions spécifiques liées au coton devraient être traitées.

## Quatrième partie : Table ronde et débat avec le public Commerce et développement : une approche globale de la question du coton

Modérateur : *Uri Dadush, Carnegie Endowment for International Peace*

Panélistes :

*Son Excellence Mamadou Sanou, Ministre du Commerce, de la promotion de l'entreprise et de l'artisanat, Burkina Faso, coordonnateur du C4*

*Crawford Falconer, ancien Président du Comité des négociations agricoles à OMC*

*Elena Bryan, membre du Bureau du Représentant des Etats-Unis pour le Commerce extérieur (USTR), en charge des questions de commerce et développement*

*Nadjindar Titjébaye, CotonTchad*

*Mark Lange, Président et Chief Executive Officer, National Cotton Council of America*

L'objectif de ce panel est de nouer un dialogue dans le but de contribuer à l'élaboration de solutions concrètes et communes à la question du coton, qui bénéficient au C-4, des Etats-Unis, du Cycle de Doha et du système commercial multilatéral.

Après la déclaration faite par les Etats-Unis sur les tendances de la production et de la consommation de coton dans le monde et aux Etats-Unis, **Mamadou Sanou** est revenu sur le rôle vital du coton pour les économies du C-4. Il explique que l'approche du C-4, soutenue par le C36<sup>7</sup> et tous les pays en développement à l'OMC, consiste à éviter le démantèlement du secteur cotonnier en appliquant les mêmes règles à tous les acteurs. Il a cité les propos du Président Compaoré qui disait que les pays d'Afrique ne mendient pas, mais demandent un commerce juste et équitable. Selon le coordonnateur du C-4, le coton n'est pas le poumon des économies américaines ou européennes. En revanche, il joue un rôle essentiel dans la modernisation de l'agriculture africaine. Tout ce qui a été capitalisé sur l'expérience du coton ne devrait pas être détruit par des règles inéquitables.

**Elena Bryan**, membre du Bureau du Représentant des Etats-Unis pour le Commerce extérieur (USTR) en charge des questions de commerce et développement, s'est attachée à montrer que les Etats-Unis reconnaissent l'importance du coton en particulier pour l'Afrique de l'Ouest, et considèrent le coton comme une question multidimensionnelle. Elle a concentré son intervention sur les aspects liés au développement et sur les réformes internes dans les pays du C-4, étant donné que le troisième pilier du débat – le commerce – a été abordé par Carol Goodloe du Département de l'Agriculture.

Elena Bryan esquisse tout d'abord les efforts du gouvernement américain pour aider l'industrie cotonnière africaine. Les Etats-Unis ont pris de forts engagements pour aider les pays producteurs de coton d'Afrique de l'Ouest, dont le C-4 et le Sénégal, par le biais de nombreux mécanismes d'appui : aide régionale à l'Afrique de l'Ouest, assistance bilatérale à des pays individuels et assistance plus large profitant à ces pays. Les principaux mécanismes de financement passent par l'Agence américaine de développement international (USAID), le Département américain de l'Agriculture (USDA) et la Millennium Challenge Corporation (MCC).

---

<sup>7</sup> Les 36 pays africains producteurs de coton



Selon la représentante de l'USTR, les Etats-Unis ont clairement entendu le message envoyé à Hong Kong par le C-4 + le Sénégal selon lequel les producteurs ont besoin de soutien. C'est pourquoi USAID a conçu le WACIP (Programme de renforcement du secteur coton en Afrique de l'Ouest et du Centre) en tant que partenariat entre les pays donateurs et les pays eux-mêmes, où chacun a un rôle important à jouer. 27 millions de dollars sont fournis par le biais de ce programme lancé en 2006. Réalisée par une plate-forme multipartenaires (comprenant les représentants des gouvernements, le secteur privé et le National Cotton Council of America), l'idée du WACIP était de parler aux producteurs et aux autres parties prenantes afin d'aider à comprendre quelles étaient leurs préoccupations particulières en vue d'axer directement l'aide sur les problèmes qu'ils rencontrent. L'issue de ces consultations a été l'élaboration du Programme intégré de développement agricole africain (CAADP). Le WACIP fonctionne avec des comités consultatifs nationaux établis dans chaque pays afin de guider la mise en œuvre du programme. Grâce à ses activités, le WACIP améliore les rendements et le traitement des pesticides par le biais d'un programme d'extension agricole à grande échelle dans chaque pays du C-4. Le WACIP soutient également le choix du coton génétiquement modifié au Burkina Faso, travaille avec les organismes de recherche du C-4 sur les nouvelles technologies liées au coton et encourage l'amélioration de la qualité et l'artisanat.

#### **Programmes d'assistance des Etats-Unis en faveur du coton africain**

##### **WACIP : Programme de renforcement du secteur coton en Afrique de l'Ouest et du Centre**

L'accent principal du WACIP porte sur l'amélioration des revenus et du bien-être des producteurs agricoles et des responsables de la transformation du C-4 dans la chaîne de valeur du coton, dont bon nombre sont parmi les plus pauvres du monde. Pour atteindre ces objectifs, le WACIP entreprend une série d'interventions dans trois domaines principaux : réformes politiques et institutionnelles, valeur ajoutée, et productivité du coton. Les questions transversales relatives au genre, aux populations vulnérables et à la gestion de l'environnement sont intégrées aux interventions relevant de ces thèmes.

Source : USAID, <http://www.wacip.org/docs/wacipEN2.pdf>

##### **Millennium Challenge Corporation<sup>8</sup>**

La MCC noue des partenariats avec certains des pays les plus pauvres du monde, mais uniquement s'ils s'engagent en faveur de la bonne gouvernance, de la liberté économique et des investissements en faveur de leurs citoyens. La MCC fournit à ces pays qui ont de bonnes performances des subventions à grande échelle pour financer des solutions dirigées par ces pays afin de réduire la pauvreté par une croissance économique durable. Les subventions de la MCC complètent d'autres programmes de développement américains et internationaux. Il existe deux types principaux de subventions de la MCC : les pactes et les programmes seuils (les pactes sont des subventions importantes sur cinq ans pour les pays qui remplissent les critères d'éligibilité de la MCC; les programmes seuils sont des subventions plus réduites accordées aux pays qui ne sont pas loin de remplir ces critères et sont fermement attachés à améliorer leurs performances politiques).

Source : gouvernement des Etats-Unis, <http://www.mcc.gov/mcc/about/index.shtml>

---

<sup>8</sup> En ce qui concerne le C-4, la MCC a déjà conclu des accords avec le Bénin, le Burkina Faso et le Mali. S'agissant des critères d'éligibilité, le Tchad n'est pas considéré comme éligible par le gouvernement américain.

Elena Bryan précise également que les Etats-Unis jouaient un rôle essentiel pour obtenir un allègement de la dette de 100% pour le Bénin, le Burkina Faso et le Mali par le biais de l'initiative multilatérale d'allègement de la dette.

Par le biais de la Millennium Challenge Corporation, les Etats-Unis ont fait d'importants investissements pour soutenir les efforts des pays en développement en vue de réduire la pauvreté par le biais de la croissance. La MCC a déjà conclu des accords avec le Bénin, le Burkina Faso et le Mali et l'accord avec le Sénégal est sur le point d'être achevé. Bien qu'aucun de ces pactes (« compacts ») ne fournisse une aide directe au secteur cotonnier, ces gouvernements ont choisi des investissements qui soutiennent largement le secteur agricole et se concentrent dans une large mesure sur les infrastructures. L'Aide pour le commerce représente une part importante de ces pactes.

Enfin, Elena Bryan présente une nouvelle initiative annoncée par le Président Obama et ses collègues du G8 lors du sommet de L'Aquila. Cette nouvelle Initiative Mondiale contre la Faim pourrait soutenir massivement la réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest. Ce programme vise à investir dans le développement agricole à long terme en particulier en Afrique, en reconnaissant que la réduction de la pauvreté est liée à l'emploi et que le revenu est lié aux infrastructures et à la productivité et aux questions sociales. L'engagement des Etats-Unis pour cette initiative devrait être de 3,5 milliards de dollars sur trois ans (sur un engagement du G8 de 20 milliards de dollars). Selon Mme Bryan, cette initiative (qui sera canalisée par le biais du CAAPD) abordera toute la gamme de questions qui relèvent du développement agricole y compris l'accroissement de la productivité agricole, la stimulation de la croissance du secteur privé après les récoltes, le soutien au rôle des femmes et des familles, la préservation de l'espace de ressources naturelles dans le contexte du changement climatique, l'expansion des connaissances et de la formation, l'accroissement des flux d'échanges et le soutien de la bonne gouvernance et des réformes politiques. Elena Bryan encourage les pays qui ont contracté des plans de mise en œuvre à faire un large usage des ressources disponibles.

En conclusion, la représentante de l'USTR aborde la question des réformes intérieures, élément critique pour la compétitivité à long terme des producteurs de coton africains. Elle déclare que le rôle de la communauté des donateurs se borne à soutenir les efforts de réformes du secteur engagées par les pays eux-mêmes. Les réformes ne peuvent pas être imposées de l'extérieur et le soutien des donateurs n'est pas la panacée. Mme Bryan estime que les agriculteurs se trouvent actuellement à l'extrémité inférieure du cycle de production sans grand contrôle sur ce qui se passe entre le moment de la production dans les champs et l'obtention du produit ultime. Seuls les pays eux-mêmes peuvent aborder les questions des réformes internes nécessaires pour améliorer la compétitivité du secteur cotonnier, y compris la privatisation. Elle se dit convaincue qu'un pilier des négociations ne peut pas être traité avec succès si l'on ne traite pas de l'autre, et s'attend à davantage de discussions sur les réformes internes en Afrique de l'Ouest et du Centre à Genève.

**Nadjindar Tittjebaye**, de CotonTchad, a mis en lumière l'aspect sociétal de la production de coton dans les pays d'Afrique. Dans le passé, la production de coton améliorait le niveau de vie des petits agriculteurs et augmentait la productivité d'ensemble du secteur agricole, générant des avantages pour la production de céréales et de produits laitiers.



Tel n'est plus le cas. Les producteurs de coton africains souffrent du déclin constant des prix mondiaux du coton depuis les années 1990. Dans le même temps, ils doivent faire face à une hausse des prix des intrants agricoles. Cet « effet ciseaux » a un impact catastrophique sur le cash flow des producteurs de coton. Si les producteurs ne peuvent pas acheter suffisamment d'intrants, les rendements diminuent et le pouvoir d'achat des agriculteurs aussi. Cela a donc une incidence sur la qualité des infrastructures telles que les routes et sur la couverture des besoins de base tels que la scolarisation ou les soins de santé. Le matériel agricole ne peut plus être remplacé, ce qui rend le travail plus difficile. Les producteurs de coton s'endettent et les bénéfices de la campagne suivante ne suffisent plus pour rembourser les investissements effectués pour faire pousser le coton. Les changements dans les revenus du coton ont une incidence sur les éléments fondamentaux de la société rurale. Selon Nadjindar Tiddjebaye, ces effets peuvent avoir des ramifications déstabilisantes, car les producteurs de coton en difficulté migrent afin de trouver des occasions d'emploi ailleurs.

**Mark Lange**, Président et CEO du National Cotton Council of America (NCC), a souligné d'importants facteurs affectant le marché du coton, outre les subventions. Il insiste tout d'abord sur le fait que les producteurs américains ne sont pas incités à produire du coton du simple fait que cette culture est subventionnée. Le programme du coton fait partie d'un mécanisme de soutien global disponible pour toutes les céréales et les semences aux Etats-Unis par le biais d'un programme agricole. Les composantes de ce programme de soutien sont équilibrées afin d'éviter que les producteurs ne changent leur production de manière incohérente, tout en leur permettant de réagir aux signaux du marché. Les producteurs de coton ont récemment réduit leur superficie consacrée au coton pour produire des céréales et des semences en raison de prix plus élevés dans ces secteurs.

Selon Mark Lange, la Chine et l'Inde ont vu des signaux de marché différents et ont considérablement augmenté leur production de coton. Il estime que les signaux envoyés à ces producteurs étaient plus induits par leur gouvernement que par le marché. L'Inde a accru sa production à tel point que les stocks sont à un très haut niveau. Cela aura un impact sur les prix mondiaux du coton. S'agissant de la Chine, Mark Lange explique que la Chine a relevé les mesures aux frontières afin de protéger ses producteurs et de surveiller très étroitement ses portes, qui restent le plus souvent fermées. Le représentant du National Cotton Council estime que le soutien du gouvernement chinois se monte à trois milliards de dollars en termes de mesures aux frontières, pour 35 millions de ballots de coton plantés à l'intérieur de la Chine continentale, à raison d'environ 20 cents la livre. Ce « chiffre extraordinaire »<sup>9</sup> est, comme le dit Mark Lange, trois fois plus élevé que celui indiqué par Terry Townsend.

Les petits producteurs se heurtent à une concurrence accrue de la part des pays à revenus moyens. Le protectionnisme de la Chine et de l'Inde sape les prix mondiaux du coton. Obtenir l'accès aux marchés du coton et des textiles dans ces pays est un défi majeur posé dans le cadre des négociations de Doha.

---

<sup>9</sup> A titre de comparaison, le soutien des Etats-Unis à la production de coton s'élève entre 2 et 4 milliards de dollars par an (selon les prix mondiaux). Cette note est ajoutée par le rédacteur.

La recherche de résultats par le Dr Lange est double : l'accès aux marchés est un élément, une réponse efficace à ce qui se passe en Inde et en Chine en est un autre. Il estime impératif de chercher le même niveau d'ambition dans l'accès aux marchés que ce qui a été demandé pour l'agriculture dans le cadre des pourparlers commerciaux de Doha. L'échec à obtenir ce type d'ambition dans l'accès aux marchés pour les produits agricoles, en particulier pour le coton lors de ce cycle de négociations, condamnera beaucoup de producteurs de coton qui n'ont pas accès ni aux subventions directes ni aux mesures de protection aux frontières qui relèveront les prix du coton. Et bien entendu, les mesures de protection aux frontières ne fonctionnent pas dans les pays du C-4 puisque ceux-ci n'ont pas d'industrie textile. La question des subventions versées aux industries du textile et de l'habillement en Asie doit être abordée afin de garantir une concurrence équitable. Si les questions d'accès aux marchés sont traitées efficacement lors des négociations à l'OMC aujourd'hui, alors les investisseurs du monde entier pourront accepter d'envisager de considérer le textile et les vêtements comme une occasion d'investissement en Afrique.

Une autre question abordée par le représentant du National Cotton Council of America est la création de la demande. Il cite en exemple Cotton Incorporated<sup>10</sup> qui s'emploie continuellement aux Etats-Unis à stimuler la demande et à convaincre les clients de choisir du coton lorsqu'ils achètent des produits textiles. Par comparaison avec la croissance du coton (2 à 2,5% par an depuis environ 30 ans), la croissance de la demande de polyester est énorme (6 à 8 % par an depuis 25 ans). Mark Lange souligne que l'expansion des textiles chimiques ne s'est pas produite aux Etats-Unis mais en Asie. Il interroge le public pour savoir comment les prix du coton pourraient trouver une amélioration lorsqu'une usine textile peut acquérir du polyester subventionné venant d'Asie à un prix inférieur à celui du coton ? Selon Mark Lange, l'industrie cotonnière américaine a consacré des sommes énormes à créer de la demande de coton, même en Chine, et en ciblant les consommateurs chinois. Elle a également conclu des partenariats avec l'Inde et les pays d'Afrique.

Enfin et surtout, M. Lange ajoute quelques mots sur le WACIP et explique que le NCC était heureux de participer à ce projet depuis ses débuts. Les producteurs africains et américains se heurtent aux mêmes défis et partagent des combats communs. Le WACIP permet de partager l'expérience des producteurs de coton américains avec les producteurs de coton africains.

Pour conclure, M. Lange aborde la question des subventions. Il ne nie pas que les subventions existent aux Etats-Unis, mais elles sont, selon lui, bien connues, disponibles sur le web, répertoriées dans les rapports de l'USDA et font partie d'un programme agricole plus large. Il reconnaît également que de nouvelles disciplines seront requises pour que les négociations de Doha soient couronnées de succès. Il insiste sur le fait que l'agriculture américaine sera très vigilante pour obtenir un net accroissement de l'accès aux marchés afin de compenser les nouvelles disciplines en matière de subventions; dans le cas contraire, l'agriculture américaine ne soutiendra pas l'accord global. Selon Mark Lange, les pays d'Afrique ont besoin d'un accès aux marchés autant que les producteurs américains, puisqu'ils se heurtent aux mêmes barrières du marché.

---

<sup>10</sup> <http://www.cottoninc.com>

## Discussion

La parole a été donnée au public et les orateurs ont eu l'occasion de répondre et de faire des remarques en guise de conclusion. Les questions et les thèmes ont été regroupés autour des points suivants :

- règlement des différends
- position des Etats-Unis dans les négociations comparée à leur action pour le développement
- initiative du C4 sur le coton
- analyse effectuée par la Banque mondiale.

1. S'agissant du système de règlement des différends, ce qui importe, c'est la conformité, et non la compensation. Pour le Brésil, la compensation financière réglerait la dépression des prix dans le passé mais ne remédierait pas aux distorsions futures causées par les programmes de subvention américains. C'est pourquoi l'issue idéale pour le Brésil serait la mise en œuvre par les Etats-Unis de toutes les recommandations de l'OMC et pas seulement de quelques-unes d'entre elles (comme on l'a vu dans le passé) plutôt qu'une compensation monétaire.

Pour **Mark Lange**, le groupe spécial de la mise en conformité à l'OMC et le groupe spécial de règlement des différends n'ont jamais fait de recommandations. Ils ont établi des conclusions sur le point de savoir si tel ou tel élément était une subvention interdite mais n'ont fait aucune recommandation. Ils ont juste tranché s'il s'agissait d'une subvention interdite et ont constaté qu'il y avait un préjudice sérieux, mais n'ont pas dit comment y remédier.

**Crawford Falconer** considère que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC et du GATT est en quelque sorte une créature unique, puisqu'il fonctionne différemment de ce qui se pratique dans la plupart des domaines du droit international public. Normalement, lors d'autres litiges internationaux, lorsqu'un jugement est rendu, il dit deux choses : "un tort a été commis, et comment faire pour y remédier". Par tradition, le GATT et l'OMC ne fonctionnent pas ainsi. Le mécanisme de règlement des différends donne des conclusions mais n'impose pas la mise en œuvre de la décision. Sur la question des dommages punitifs, Crawford Falconer a préféré ne pas donner de réponse claire, car il estime la question trop hypothétique pour être soulevée à court terme. Néanmoins, il pense que le système peut évoluer et intégrer de nouvelles questions auxquelles les créateurs n'avaient pas pensé au moment de son élaboration.

2. Plusieurs commentaires et questions de participants étaient adressés à la représentante de l'USTR. Les remarques et questions portant sur les positions des Etats-Unis peuvent se résumer ainsi :

- Certains participants ont dit qu'ils attendaient encore une forme de réponse des autorités américaines sur la question commerciale. L'initiative du C-4 repose sur le commerce et non sur l'aide; or, les réponses américaines se sont concentrées avant tout sur l'aide.
- Un représentant africain s'attendait à ce que l'initiative sectorielle en faveur du coton défendue par le C-4 soit plus facilement accueillie par les autorités américaines en raison de la baisse de la production de coton et des zones cultivées aux Etats-Unis. Il a estimé que la diminution de la production de coton américaine de 40% devrait permettre aux Etats-Unis d'être plus ouverts à la discussion.
- Mme Bryan a été invitée à dire dans quelle mesure elle estime que l'administration Obama est différente de l'administration Bush s'agissant des négociations sur le coton dans le Cycle de Doha à l'OMC. Cette administration attend-elle également que le reste des questions agricoles soit résolu pour commencer à traiter du coton ?
- Plusieurs participants africains ont reconnu que le WACIP et la MCC sont d'excellents programmes, mais ont regretté que la représentante américaine limite sa réponse à l'aspect développement de la question du coton et n'aborde pas le volet commercial. Ces orateurs africains ont estimé que ces programmes ne pouvaient pas résoudre toute la question du coton et continuent à attendre d'en apprendre davantage sur l'aspect commercial du problème et de la solution.
- D'autres pays subventionnent également leur production de coton, mais, en termes de volume, les Etats-Unis restent le principal pays à subventionner et à exporter le coton.

Mme **Elena Bryan** a expliqué qu'elle n'envisageait pas de dire que les diverses initiatives d'aide qui existent résoudront tous les problèmes du coton. Elle a articulé sa réponse autour de deux constats : tout d'abord, il existe une aide disponible considérable. Ensuite, il incombe aux pays bénéficiaires de choisir d'investir cet argent dans le secteur cotonnier ou dans d'autres secteurs. Mme Bryan apporte certaines précisions sur l'initiative mondiale contre la faim : bien que n'étant pas propre au coton, cette initiative soutiendrait largement le développement agricole en Afrique. Et ce que les pays obtiendront dans l'initiative mondiale contre la faim dépendra dans une large mesure de ce que les pays mettront dans les pactes de plans d'action du CAADP.

Sur les actions et les positions des Etats-Unis, Elena Bryan déclare également qu'elle ne peut pas parler au nom du Président, mais insiste sur le fait que la nouvelle administration recherche des initiatives de développement novatrices – telles que l'Initiative mondiale contre la Faim. S'agissant de Doha, l'Ambassadeur Kirk fait tout pour que le Cycle soit conclu. Le Président a été très clair à L'Aquila (sommet du G8) et a convenu d'un délai avec les autres dirigeants. Néanmoins, Mme Bryan explique également qu'une chose qui ne change pas d'une administration à l'autre, c'est la nécessité d'aboutir à un accord qui puisse recevoir un large soutien politique au Congrès, et cela ne dépend pas du locataire de la Maison Blanche. Elle estime qu'il existe une bonne relation de travail et que l'administration est attachée à faire en sorte que Doha soit conclu sur une bonne base.

3. Sur l'initiative du C4, les commentaires suivants ont été faits :

- Les pays du C4 sont parmi les plus pauvres du monde; ces pays construisent leur développement sur des efforts nationaux et sur la production nationale et ne sont pas demandeurs d'aide; leur action s'inscrit dans un cadre juridique et repose sur le droit commercial international; le coton est le poumon de leur économie, ce qui n'est pas le cas pour d'autres pays; ces pays n'ont pas de positions radicales dans les négociations et sont ouverts à un compromis à condition qu'il réponde à l'engagement de Hong Kong et respecte leurs producteurs de coton.
- Une représentante de l'Inde a réaffirmé le soutien de son pays à l'initiative du C-4 dans le droit fil de la déclaration de Hong Kong. La représentante indienne considère que le public pourrait avoir moins de mal à voir une plus grande sympathie et communauté de positions et de préoccupations entre l'Inde et l'Afrique (dépendance envers l'agriculture, niveau de développement, etc.) qu'entre l'Afrique et l'Amérique, malgré ce que souligne le Président du National Cotton Council of America.

Le **Ministre Sanou** a ajouté quelques mots pour insister sur le fait que la problématique commerciale sur le coton ne devrait pas être mélangée à l'aide bilatérale. Sans minimiser l'importance de cette aide, il a clairement déclaré que ce que le C-4 demande, c'est un commerce juste et équitable. Il considère qu'une réponse commerciale à la question du coton vaudra cent fois plus que ce qui est apporté par le biais de la MCC.

4. L'analyse faite par la Banque mondiale a été contestée par certains participants qui ont estimé que la Banque mondiale avait une part de responsabilité dans la situation désastreuse actuelle du secteur cotonnier en Afrique de l'Ouest et du Centre. Ces pays ont besoin d'une certaine prévisibilité pour garantir l'avenir du secteur, non seulement en termes de production de coton, mais aussi s'agissant de la création d'une industrie de la transformation et de l'utilisation des produits dérivés du coton.

Pour résumer l'ensemble de la discussion et donner sa propre conclusion, **Crawford Falconer** a relevé qu'aucun des participants n'avait réellement dit qu'il ne voulait pas procéder à des réductions du soutien interne conformes à ce qui avait été convenu. Il ignore si cela n'est dû qu'à la courtoisie des orateurs par rapport aux périodes précédentes où les gens n'hésitaient pas particulièrement à rejeter ce genre d'options. C'est pourquoi, se disant optimiste, il préfère interpréter cela comme un signal positif. Il estime que c'est un progrès d'entendre les gens expliquer clairement leurs problèmes et leurs préoccupations par exemple sur l'accès aux marchés ou sur d'autres points qui ne sont pas traités dans le cadre des négociations. Tant qu'il y a un débat, une évolution positive peut être envisagée.

### **Conclusions de la conférence, par IDEAS Centre**

Le “dialogue sur le coton entre les Etats-Unis et l'Afrique” était organisé en marge d'une mission ministérielle du C-4 à Washington. Les autorités du C-4 avaient exprimé leur désir de revitaliser un dialogue avec la nouvelle administration américaine ainsi qu'avec les députés au Congrès.

Le concept de la conférence était d'explorer les trois dimensions du système commercial multilatéral – les négociations, le règlement des différends et l'aspect développement – par rapport au coton. Toutes les parties prenantes sur cette question savent que le problème ainsi que sa solution présentent des facettes multiples. La conférence a-t-elle été à la hauteur des attentes? Oui ... et non.

#### **La conférence a indéniablement été un succès ...**

Plus de cent personnes ont pris part à cette réunion organisée en juillet à Washington. Ceci montre en premier lieu que le coton reste mobilisateur, quelle que soit la position que l'on puisse avoir sur le sujet. Le public était très varié. Outre des responsables de l'administration américaine (USDA, USTR, USAID) et des représentants du C-4 (venant des capitales ainsi que des missions à Genève et à Washington), des pays du Nord (Australie, Belgique, Commission européenne, Allemagne, Finlande, Pays-Bas, Suisse, Royaume-Uni) et des pays du Sud (Brésil, Inde, Ile Maurice, Nigeria, Afrique du Sud et Taiwan) étaient représentés. Le public comportait également des universitaires, des centres de recherche et des fondations, des organisations agricoles, le secteur privé, des journalistes et des organisations internationales (la Banque mondiale, la Francophonie et l'Organisation des Etats Américains par exemple). En revanche, l'absence de représentants de grandes organisations non gouvernementales qui s'occupent généralement du coton ou des questions liées à l'Afrique a été relevée.

L'ordre du jour proposé offrait un vaste tableau de la question du coton et une occasion équilibrée pour les principales parties prenantes (les Etats-Unis et le C-4) de présenter leur propre appréciation de la situation. Les différents éléments du tableau ont été brossés par des spécialistes de haut niveau de ce dossier, soit d'un point de vue universitaire ou de la recherche (Terry Townsend du CCIC, Gary Hufbauer du Peterson Institute et John Baffes de la Banque mondiale), soit avec une approche de l'intérieur (Crawford Falconer). Les représentants du secteur cotonnier tant des Etats-Unis que du C-4 ont également eu l'occasion d'exprimer leurs positions et d'échanger leurs points de vue avec le public.

De nombreuses informations ont été partagées; le C-4 a émis un message clair; certains orateurs ont exprimé leurs sentiments et leurs positions de manière très franche et un débat stimulant s'est engagé.



### **... mais certains espoirs restent déçus**

Malgré l'instauration d'un esprit de dialogue et d'ouverture, ainsi que la présence d'une délégation des pays du C-4 à très haut niveau, les Etats-Unis n'ont manifestement pas entamé la discussion sur la question commerciale. De toute évidence, la conférence n'était pas un forum de négociation et les participants ne s'attendaient pas à devoir débattre de chiffres et d'autres positions de négociation. Les motivations des organisateurs à tenir cette conférence reposaient tout d'abord sur le fait que les autorités américaines avaient changé et qu'il serait du plus haut intérêt d'entendre la manière dont la nouvelle administration américaine allait aborder la question du coton et quel message serait émis à ce propos. Les attentes légitimes soulevées avant la conférence reposaient sur des déclarations des autorités américaines quant à l'importance, pour le système commercial multilatéral dans son ensemble, de la mise en conformité avec les décisions juridiques, sur la volonté du Président Obama de tenir compte des besoins des pays pauvres et sur ses déclarations quant aux réductions qu'il conviendrait de faire dans le soutien à l'agro-industrie. De plus, la baisse actuelle de la production de coton aux Etats-Unis aurait dû favoriser une recherche plus ouverte de nouvelles approches, étant donné que les efforts américains pour réduire les subventions au coton sont politiquement plus faciles à faire dans un contexte de baisse substantielle de la production. A cet égard, les espoirs placés dans la conférence ont été déçus.

D'une certaine manière, les représentants du gouvernement américain qui ont participé à la conférence ont donné l'impression de vouloir éviter l'aspect du débat lié au commerce. Ils ont adopté l'attitude généralement utilisée lors des discussions de négociations : le coton ne sera abordé qu'une fois que les autres problèmes agricoles auront trouvé une issue négociée acceptable. Les exposés des Etats-Unis se sont concentrés sur (i) les tendances américaines et mondiales de la production et de la consommation de coton, et sur (ii) l'aide accordée par les Etats-Unis au secteur cotonnier africain.

Toutefois, le dialogue a été utile pour comprendre les positions des uns et des autres :

- Les Ministres africains ont clairement exprimé leur vif soutien au Cycle de Doha et leur revendication indéfectible que la décision de Hong Kong soit pleinement appliquée;
- Les délégations africaines ont clairement montré qu'elles considèrent la réforme commerciale comme n'étant qu'un élément parmi d'autres – mais un élément essentiel – exigeant une réponse pour améliorer la situation des producteurs de coton africains;
- Les pays du C-4 reconnaissent et apprécient les efforts des pays donateurs pour aider le secteur cotonnier en Afrique. Mais l'aide ne peut pas remplacer les réformes commerciales;
- Les pays du C-4 n'ont pas abandonné l'espoir de trouver une solution dans le cadre des négociations de Doha. Ils sont prêts à rechercher un compromis, tant que la déclaration de Hong Kong est respectée. Ils ont également exprimé une certaine frustration, due au fait qu'ils ne sont pas en mesure d'impliquer leurs principaux partenaires tant que ces derniers ne soumettent pas de contre-propositions relatives à la décision de Hong Kong;

- Les changements sur le marché international du coton doivent être pris en compte. Le rôle des Etats-Unis a diminué bien qu'ils restent le plus grand exportateur mondial de coton. Le rôle de la Chine et de l'Inde s'est accru et leurs politiques à ce jour influencent bel et bien la structure et les prix du marché mondial du coton;
- La capacité des Etats-Unis à réformer leurs politiques de subventions au coton dépend de leur capacité à vendre un résultat du Cycle de Doha pour le coton. La nécessité de réunir un large soutien à un accord de Doha – et donc sur le coton – ne dépend pas principalement de savoir qui occupe la Maison Blanche;
- Les subventions américaines au coton constituent un problème difficile pour l'administration américaine, tant sur le plan interne que sur le plan externe. Les Etats-Unis subissent de fortes pressions pour réviser leurs politiques de subventions au coton, tant dans le cadre des négociations de Doha que par le biais du différend qui les oppose au Brésil. Dans le même temps, les politiques relatives au coton font partie intégrante des politiques agricoles générales des Etats-Unis et ne peuvent pas être modifiées sans épuiser un important capital politique. Il semble que l'administration Obama ne soit pas encore prête à dépenser son capital politique sur ce dossier;
- L'administration américaine n'est pas encore prête à nouer le dialogue sur la question du coton avec les pays africains producteurs de coton. Il semble que – pour l'instant – la nouvelle administration continue à défendre la position de l'administration précédente et n'ait pas encore eu la possibilité de réviser ses arguments;
- Cela dit, la conférence a montré que toutes les parties s'accordent à dire qu'une solution doit être trouvée au problème du coton, que cette solution doit être trouvée dans le cadre du Cycle de Doha, que le différend sur le coton entre le Brésil et les Etats-Unis est une incitation de plus lancée aux Etats-Unis de revoir leur politique de subvention au coton et que l'Afrique a besoin d'une approche globale incluant le commerce et les réformes internes ainsi que l'aide afin de s'assurer que le coton redevienne un instrument de développement durable dans la région.



### Annexe 1 : Liste des acronymes

AOC	Afrique de l'Ouest et du Centre
C-4	Les pays co-auteurs de l'initiative sectorielle en faveur du coton (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad)
CAADP	Programme intégré de développement agricole africain
CCIC	Comité Consultatif International du Coton
CE	Commission européenne
CEO	Chief Executive Officer
MCA	Millennium Challenge Account
MCC	Millennium Challenge Corporation
MCCDGC	Mécanisme du Cadre consultatif du Directeur général en faveur du coton
MRD	Mécanisme de règlement des différends
NCC	National Cotton Council of America
OA	Organe d'appel
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ORD	Organe de règlement des différends
PIB	produit intérieur brut
PMA	Pays les Moins Avancés
SCM	Système commercial multilatéral
T&H	(Secteur) Textile et habillement
UE	Union européenne
USAID	Agence des Etats-Unis pour le Développement international
USDA	Département de l'Agriculture des Etats-Unis
USTR	(Bureau du) Représentant des Etats-Unis pour le Commerce extérieur
WACIP	Programme de renforcement du secteur coton en Afrique de l'Ouest

## Annexe 2 : Biographie des orateurs

### John Baffes

John Baffes est Senior Economist au Groupe « Perspectives du développement » de la Banque mondiale. Parmi ses attributions figurent la surveillance du marché des produits de base et les projections de prix pour les produits agricoles de base (y compris le coton) ainsi que les recherches sur la structure du marché et les questions des réformes politiques tant dans les pays en développement que dans ceux de l'OCDE. Depuis qu'il est entré à la Banque mondiale en 1993, il a travaillé dans plusieurs départements opérationnels, notamment au Mexique et au Bangladesh. John Baffes est titulaire d'un B.S. en économie de l'université d'Athènes (1983), d'un M.S. en économie agricole de l'université de Géorgie (1986) et d'un doctorat en économie agricole et des ressources de l'université du Maryland (1992). Il a publié plus de 30 articles dans diverses revues universitaires (notamment l'*American Journal of Agricultural Economics*, le *Journal of Development Economics* et le *Journal of Policy Reform*) ainsi que de nombreux chapitres de livres et d'autres rapports dans les domaines du développement économique et de l'économie agricole. Il contribue régulièrement à plusieurs publications de la Banque mondiale. M. Baffes a été un important contributeur à la publication phare de la Banque mondiale Perspectives pour l'économie mondiale 2009 : Les produits de base à la croisée des chemins ([www.worldbank.org/prospects/gep2009](http://www.worldbank.org/prospects/gep2009)), qui analyse en profondeur la récente explosion du prix des produits de base.

### Elena Bryan

Elena Bryan est membre du Bureau du Représentant des Etats-Unis pour le Commerce extérieur en charge des questions de commerce et développement. Parmi ses responsabilités figure la gestion de l'implication américaine dans l'initiative Aide pour le commerce, le Cadre d'intégration renforcé, le volet de l'aide au développement des négociations de l'OMC pour la facilitation des échanges ainsi que le Mécanisme de Cadre consultatif du Directeur général en faveur du coton. Récemment encore, elle était chargée pour l'USTR de la liaison avec la Millennium Challenge Corporation et soutenait l'USTR dans son rôle de membre du Conseil d'administration de la MCC. Auparavant, elle avait été vice-assistante de l'USTR pour l'Asie du Sud-est, chargée de gérer les relations commerciales des Etats-Unis avec le Vietnam, la RDP du Laos et le continent du sud-est asiatique. Elle a été négociatrice en chef pour l'accès aux marchés des biens et les règles d'origine dans les ALE entre les Etats-Unis et Singapour, l'Australie et la Thaïlande. Auparavant, elle avait été directrice des affaires de l'OMC, y compris les questions de développement, au bureau de l'USTR pour l'OMC et les affaires multilatérales. Elle avait été en poste à Genève pour l'USTR au cours du Cycle d'Uruguay après avoir suivi la politique commerciale américaine de l'acier au bureau de l'Industrie de l'USTR.

### Uri Dadush

Uri Dadush est Senior Associate et administrateur au nouveau Programme économique international de la Carnegie Endowment for International Peace. Son travail se concentre actuellement sur les tendances de l'économie et la crise financière mondiale. Il s'intéresse également aux implications du poids croissant des pays en développement dans les modèles de flux financiers, des échanges et de la migration, ainsi qu'aux questions connexes de politique économique et de gouvernance. Ressortissant français, M. Dadush a précédemment été directeur du commerce international à la Banque mondiale pendant six ans et auparavant, directeur de la politique économique pendant trois ans. Il a également été simultanément administrateur au groupe de l'économie mondiale de la Banque mondiale ces onze dernières années, période pendant laquelle il a dirigé la préparation des rapports phares de la Banque sur l'économie internationale. Avant d'entrer à la Banque mondiale, il avait été Président et CEO de l'*Economist Intelligence Unit* et de *Business International*, qui font partie du groupe *The Economist* (1986-1992); Vice-président du groupe pour les affaires internationales de *Data Resources, Inc.* (1982-1986), aujourd'hui *Global Insight*; et consultant pour *McKinsey and Co.* en Europe.

### Crawford Falconer

Crawford Falconer est l'ancien représentant permanent de la Nouvelle-Zélande à l'OMC. Il a également présidé le Comité des négociations agricoles à l'OMC (jusqu'au début de 2009).

### Carol Goodloe

Senior Economist au bureau de l'économiste en chef au Département de l'agriculture des Etats-Unis. Mme Goodloe est actuellement chargée d'analyser les questions liées aux échanges agricoles, à la politique commerciale et aux programmes agricoles intérieurs. Entre 1992 et 1998, Mme Goodloe a travaillé au

service agricole extérieur, où elle a participé à la négociation et à la mise en œuvre de l'ALENA. Elle a travaillé au service de recherche économique de l'USDA entre 1978 et 1992, où elle a participé à la négociation et à la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange entre les Etats-Unis et le Canada, et s'est également beaucoup penchée sur les questions agricoles canadiennes lors du Cycle d'Uruguay. Elle a brièvement occupé un poste à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture à Rome en 1982-83. Mme Goodloe est titulaire d'un B.A. en histoire et en allemand, obtenu en 1975 au Wesleyan College de Géorgie. Elle a obtenu un M.A. en commerce international à l'université du Kentucky en 1977.

#### **Gary Clyde Hufbauer**

Gary Clyde Hufbauer est Senior Fellow (chaire Reginald Jones) au Peterson Institute for International Economics, Washington, DC. M. Hufbauer a beaucoup écrit sur le commerce international, les investissements et les questions fiscales. Senior Fellow (chaire Reginald Jones) depuis 1992, il était préalablement Président (chaire Maurice Greenberg) et directeur d'études au Conseil des relations extérieures (1996-98), professeur (chaire Marcus Wallenberg) de diplomatie financière internationale à l'université de Georgetown (1985-92), Senior Fellow à l'Institut (1981-85), directeur adjoint de l'Institut de droit international de l'université de Georgetown (1979-81); vice-assistant du secrétaire au commerce international et à la politique d'investissement du Trésor américain (1977-79); et directeur du personnel fiscal international au Trésor (1974-76).

#### **Nicolas Imboden**

Nicolas Imboden (1946), ressortissant suisse, est diplômé de droit de l'université de Genève, titulaire d'un diplôme en études du développement de ce qui était alors l'Institut de développement africain; d'un M.A.L.D. de la faculté Fletcher de droit et de diplomatie de Boston et a été étudiant AMP à Harvard. Il est partenaire et co-fondateur d'IDEAS Centre. Auparavant, il avait été Senior Vice Président de la SGS (1999-2002), fonctionnaire du gouvernement suisse chargé de l'aide et du commerce avec rang d'ambassadeur (1992-1999), gouverneur de banques régionales de développement (ADB, AFDB, IDB) et Directeur exécutif à la BERD (1992). Il a été le négociateur suisse pour l'accès aux marchés et l'agriculture lors des négociations du Cycle d'Uruguay (1987-1992). Il a également travaillé à la Banque mondiale comme économiste agricole (1978-1982), à l'OCDE (1974-1978 comme chercheur sur le suivi de l'aide) et au PNUD (1972-1974) comme responsable de programme au Tchad.

#### **Marc Lange**

Président et Chief Executive Officer du National Cotton Council of America, Memphis, TN. M. Mark Lange est devenu Président et CEO du National Cotton Council en février 2003. De 2001 à 2003, il était Vice-président du NCCA chargé de l'analyse politique et de la coordination des programmes. Mark était entré au NCCA en 1990, où il a été directeur des départements des services économiques et des services de l'information jusqu'en 2001. Auparavant, il était professeur associé d'économie agricole à l'université d'Etat de Louisiane. Mark est titulaire de diplômes de BA et de MA en économie de l'université d'Etat de l'Indiana ainsi que d'un doctorat en économie de l'université d'Etat de l'Iowa.

#### **Mamadou Sanou**

Son Excellence Mamadou Sanou est actuellement Ministre du Commerce, de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat du Burkina Faso. Auparavant, Mamadou Sanou avait été haut fonctionnaire à l'ONEA (Office National de l'Eau et de l'Assainissement) et au Ministère du Commerce.

#### **Nadjindar Tiddjebaye, CotonTchad**

Diplômé de l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne (Maîtrise en gestion des entreprises) et du Centre d'Etudes Financières, Economiques et Bancaires (Marseille), spécialisé dans la stratégie et la finance, il est actuellement Directeur du contrôle financier et de l'informatique à la Cotontchad.

#### **Terry Townsend**

Terry Townsend est Directeur exécutif du Comité Consultatif International sur le Coton (CCIC). Entré au CCIC comme statisticien en 1987, il en est devenu Directeur exécutif en 1999. Il est titulaire d'un doctorat en économie de l'agriculture et des ressources de l'université de l'Etat de l'Oregon aux Etats-Unis. Avant d'entrer au CCIC, il travaillait à l'USDA où il analysait le secteur cotonnier américain et publiait une revue consacrée à toute une gamme de questions agricoles. M. Townsend est Officier de l'Ordre du Burkina Faso. Le CCIC est l'organe intergouvernemental des produits de base pour le coton. Le Comité s'emploie à sensibiliser davantage aux questions critiques impliquant le coton, diffuse des informations statistiques et scientifiques et facilite la coopération sur les questions internationales liées à l'économie cotonnière.

### **DFID (Royaume-Uni)**

Le gouvernement britannique estime qu'il est dans l'intérêt de tous d'aider les pauvres à améliorer leur propre vie. C'est la raison pour laquelle il crée en 1997 un département distinct – le Department for International Development (DFID) – chargé de relever les nombreux défis de la lutte contre la pauvreté dans le monde. DFID a pour mission de veiller à ce que chaque livre sterling d'aide britannique soit utilisée de la façon la plus efficace afin d'aider les plus pauvres.

[www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)

### **SECO (Suisse)**

Le SECO (Secrétariat d'Etat à l'Economie) est le centre d'expertise du gouvernement fédéral suisse pour toutes les questions essentielles liées à la politique économique. Son but est de garantir une croissance économique durable en mettant en place le cadre réglementaire et les conditions de politique économique nécessaires.

[www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)

### **Carnegie Endowment for International Peace**

La Carnegie Endowment for International Peace est une organisation privée à but non lucratif consacrée à l'encouragement de la coopération entre les nations et à la promotion de l'engagement actif des Etats-Unis sur la scène internationale. Fondée en 1910, elle œuvre de manière non-partisane pour l'obtention de résultats concrets.

[www.carnegieendowment.org](http://www.carnegieendowment.org)

### **IDEAS Centre Genève**

IDEAS Centre, qui s'attache à faciliter l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale, a réuni ces 7 dernières années une expérience substantielle sur ce sujet. Sa mission est d'aider les décideurs politiques du monde entier à élaborer des approches garantissant que la mondialisation soit favorable au développement et contribue à la lutte contre la pauvreté tant dans leurs pays qu'au sein d'un système commercial mondial plus juste et plus inclusif.

[www.ideascentre.ch](http://www.ideascentre.ch)

[www.gtdforum.org](http://www.gtdforum.org)