INITIATIVE SECTORIELLE
EN FAVEUR DU COTON

Mission du C4 à Washington
20-23 juillet 2009

Conférence

Le système commercial multilatéral : un dialogue Etats-Unis-Afrique sur le coton

INTERVENTION DU MINISTRE

C4 et Coton : maximiser les opportunités du marché
et améliorer la réaction aux changements internes et internationaux

Mesdames et Messieurs,
Honorable assemblée,

Je tiens en premier lieu au nom de mes collègues du C4 et en mon nom personnel à remercier les organisateurs de cette conférence, IDEAS Centre, notre partenaire de Genève, et la Carnegie Endowment for International Peace qui accueille cet événement aujourd'hui.
C'est aussi un plaisir pour nous de nous retrouver à nouveau dans cette belle cité de Washington, où nous nous étions déjà rencontrés le 25 octobre 2006 pour un dialogue sur le même thème et auquel, depuis Ouagadougou, le Président Blaise COMPAORE, avait participé par vidéoconférence, au nom de ses pairs du C4.
Cette conférence, organisée en marge d'une mission que le Bénin, le Mali, le Tchad et le Burkina Faso, co-auteurs de l'Initiative sectorielle en faveur du coton effectuent en ce moment auprès des autorités américaines, nous permet de replacer la question du coton dans le contexte du système commercial multilatéral et de lui donner encore plus de visibilité.

La crise économique actuelle, qui atteint en profondeur tous les pays de la planète et réveille les tentations protectionnistes, rend encore plus nécessaire la conclusion d'un Cycle de négociations commerciales pouvant renforcer la solidité des règles multilatérales et prendre en compte la problématique du développement pour les pays les plus pauvres, comme prévu par la Déclaration de Doha dès 2001.

Les négociations en sont à un stade avancé. Bien que n'ayant pas permis la conclusion du Cycle, la conférence de Hong Kong avait entériné des progrès dans les discussions, entre autres en ce qui concerne le coton. Les membres de l'OMC se sont en effet engagés à assurer pour ce produit particulier, vital pour nos économies fragiles, un traitement prioritaire et une solution qui soit à la fois « ambitieuse, rapide et spécifique » en mettant l'accent sur les trois piliers que sont, l'accès aux marchés, les soutiens internes et les subventions à l'exportation et aussi bien compte de la nécessaire cohérence entre l'aspect commercial et l'aspect développement dans le traitement du dossier coton.

Il a été rappelé à plusieurs reprises ces derniers mois, par de nombreux membres de l'OMC comme par les plus hautes autorités de cette institution qu' « il n'y aura pas de Cycle de Doha sans résultat spécifique pour le coton ». C'est exact. Comme il est exact qu'il n'y aura pas de résultat pour le coton sans conclusion du Cycle de Doha. Il est bon de se dire que le coton est indéfectiblement lié à un résultat de Doha. Toutefois, ce lien affirmé et réaffirmé ne définit pas le niveau d'ambition que l'ensemble des Membres désire donner au résultat pour le coton. Les producteurs africains ne pourront se satisfaire d'une solution, certes spécifique, mais sans ambition réelle, n'apportant pas de changements véritables à moyen terme sur un marché mondial qu'une telle décision devrait rendre plus juste.

Permettez-moi, d'entrer plus en détail sur trois aspects fondamentaux :

- l'importance du coton en Afrique ;
- la nécessité de trouver un « paquet de solutions » à un problème multi-facettes ;
- l'enjeu que représente le coton pour le système commercial multilatéral.

1. ***L'importance du coton en Afrique***

Le coton revêt en Afrique une importance non seulement économique mais également sociale. Entre l'Afrique et le coton, c'est une histoire de plusieurs siècles qui s'est tissée. Le coton est une culture stratégique, vitale pour des millions de producteurs africains et leurs familles. C'est aussi une culture mobilisatrice, tant pour les autorités nationales que pour les forces paysannes. Si les premières portent haut le dossier coton sur la scène internationale, les seconds mettent en œuvre les réformes de la filière.

L'importance du coton en Afrique peut être appréciée à travers les principaux points ci-après :

- En Afrique de l'Ouest et du Centre, plus de 15 millions de personnes dépendent directement de la culture du coton.

- Dans ces pays, le coton est un produit stratégique qui contribue largement à la production agricole, à l'économie, au commerce, à l'emploi, par conséquent au développement. Il constitue un levier indiscutable dans la lutte contre la pauvreté, notamment dans les zones rurales les moins avantagées.

- La main d'œuvre est familiale et peu rémunérée, la récolte se fait à la main. Le rapport qualité/prix du coton africain lui confère normalement un avantage comparatif naturel, qui explique la forte croissance des surfaces cultivées et des volumes produits depuis 40 ans. Le coton est considéré comme un exemple de réussite du développement agricole sahélien, contribuant à l'amélioration des revenus des producteurs, de l'accès aux soins de base et à l'éducation primaire.

- Le coton contribue à l'amélioration du secteur agricole dans son ensemble, notamment par la promotion de l'innovation agricole. La culture du coton génère des effets positifs sur la production céréalière en rotation avec le coton et sur la production pastorale et laitière, par utilisation des dérivés du coton en aliments pour bétail.

- Des emplois sont également créés dans la filière (conditionnement, transport, expédition) puisque jusqu'à 95% de la production de coton est exporté. Toutefois, plus d'emplois encore pourraient être créés si une partie du coton était transformée sur place. Au lieu de cela les pays africains se contentent d'exporter la quasi totalité de leur coton fibre.
- Le coton revêt également une grande importance dans l'élaboration de politiques régionales cohérentes et la création de synergies. Il est produit à divers niveaux dans tous les pays membres de l'UEMOA. De nombreux pays de la CEDEAO et de la CEMAC en produisent également.

- Dans les pays du C4 (Bénin, Burkina Faso, Mali, Tchad), le coton peut représenter jusqu'à 6,5 % du PNB, 66 % des exportations agricoles et 33% des exportations totales.

Toutefois :

- Le cercle vertueux du développement, une fois enclenché et supposant un coton compétitif, est difficile à maintenir quand le coton africain perd son avantage comparatif ; ce qui est le cas à l'heure actuelle dans la mesure où il doit rivaliser avec le coton subventionné des économies des pays riches.

- De plus, faute de transformation sur place, la majeure partie de la production du coton africain est exportée sous forme de coton fibre, ce qui le rend très vulnérable aux fluctuations de prix sur les marchés internationaux.

- Etant donné que près de 95% de la production africaine de coton est exportée – principalement vers l'Asie, l'Union européenne et l'Amérique latine -, les producteurs ouest-africains notamment de coton sont confrontés frontalement au système d'échanges internationaux. De ce fait, ils profitent de ses avantages (ouverture des marchés, baisse des tarifs douaniers, libre concurrence, clause de la Nation la Plus Favorisée), mais en subissent également les limites tracées par ses règles, voire par le non-respect de ses règles (subventions des pays développés).

- Le bas niveau des cours du coton sur les marchés internationaux ces dernières années a eu de graves répercussions sur les principaux producteurs de coton d'Afrique de l'Ouest et du Centre. La mauvaise récolte de 2007 n'a pas permis de profiter de la remontée des cours en 2007-2008. Quand la machine s'enraye, il est difficile de redresser la barre et les prévisions de production sont mauvaises pour la prochaine campagne. Les surfaces cultivées baissent, faute de moyens pour acheter semences et intrants.

- Le coton africain souffre des subventions accordées par certains pays occidentaux à leurs producteurs de coton mais également de l'augmentation de la production de coton dans le monde, de la concurrence des fibres synthétiques, des innovations technologiques, de la percée des biotechnologies.

- Certes, les subventions ne représentent pas le seul problème. Nous sommes conscients des conséquences d'un Euro fort, d'un pétrole au prix extrêmement fluctuant et des problèmes de compétitivité dans nos pays. Toutefois, les subventions demeurent une question importante.

2. ***Un « paquet » de solutions***

Nous sommes ici pour dialoguer et trouver des solutions. Nous ne voulons pas une crise du coton américain mais nous voulons assurer la survie de nos contonculteurs, et surtout nous souhaitons que les règles du jeu soient respectées. Voilà maintenant 6 ans que l'Initiative coton a été lancée et, en l'absence de résultats concrets, les filières cotonnières s'enfoncent dans la crise. Nous recherchons une réponse qui puisse combiner commerce et aide, au service du développement de nos pays.

Nous savons que notre coton est compétitif dans l'absolu mais nous sommes également conscients des problèmes dont souffrent nos filières. Pour être efficace et nous permettre d'être réactifs par rapport au marché, la solution doit combiner plusieurs éléments à différents niveaux :

- des cours du marché à un niveau non faussé, grâce à un marché alimenté par un coton non subventionné, ce qui implique la suppression des subventions ayant des effets de distorsion sur le commerce;

- une aide structurelle à moyen et long terme pour soutenir les réformes en cours et les efforts faits par nos producteurs et nos filières, sécuriser les investissements, améliorer nos structures de production et de commercialisation ; Nous avons grandement besoin du soutien de nos partenaires bilatéraux et multilatéraux, privés et publics, dans nos efforts de recherche d'une plus grande productivité. Les soutiens apportés en ce domaine par la Communauté des donateurs (et notamment les Etats-Unis et l'Union européenne) sont conséquents et se poursuivent. Les pays du C4 concernés apprécient tout spécialement les efforts américains dispensés à travers le WACIP et le Millenium Challenge Account. C'est le lieu ici de saluer l'instauration des mécanismes du cadre consultatif du Directeur Général sur l'aide au

développement du coton, conformément aux prescriptions du paragraphe 12 de la cinquième Déclaration ministérielle de Hongkong.

- une aide à court terme pour sortir rapidement la filière du marasme. Il est en effet impossible pour les producteurs de mettre en place des mécanismes d'assurance et de filet de sécurité pour les années difficiles alors qu'ils n'ont aucune épargne disponible et connaissent justement une (trop) longue série d'années difficiles ;

- des réformes solides de nos filières, impliquant une amélioration des infrastructures (routières, de transport) pour assurer l'écoulement de la production dans les meilleures conditions et les meilleurs délais. Notre secteur cotonnier nécessite des investissements et l'accès aux technologies modernes. Nos paysans ont besoin d'être accompagnés dans leurs efforts, sous la forme d'une vulgarisation efficace, d'une recherche appliquée, ainsi que de structures qui leur fournissent efficacement les moyens de production et assurent l'accès au crédit.

Nous sommes conscients que la communauté des donateurs ne veut pas créer de nouveaux fonds d'urgence :

- Nous devons nous assurer que l'aide à court terme ne crée pas des incitations contraires aux marchés comme cela est le cas pour les subventions au Nord. Nous ne pouvons ni ne voulons redresser un tort par un autre tort. Il nous appartient, à vous et à nous, d'élaborer ensemble les instruments qui permettent d'assurer la survie de notre secteur cotonnier sans que ces instruments faussent les marchés ;

- Une aide à court terme ne doit et ne peut se substituer aux réformes à moyen terme qui sont nécessaires à la fois sur le marché international et dans nos politiques nationales. Nous devons rechercher mutuellement un accord qui assure que l'aide à court terme soit accompagnée de réformes à long terme – réformes essentielles pour assurer la durabilité de nos efforts dans la lutte contre la pauvreté.

En synthétisant, on pourrait dire que nos producteurs ont besoin d'un minimum de prédictibilité pour s'assurer que les futures campagnes ne soient pas financées à perte. Il faut inverser le cycle vicieux en cycle vertueux : non pas travailler pour péniblement combler des dettes mais travailler pour générer des profits qui seront réinvestis dans la campagne suivante ainsi que dans les activités annexes (production céréalière mais aussi éducation, santé, infrastructures, etc.).

L'aide dans le domaine de la production du coton, comme c'est le cas pour l'aide dans d'autres secteurs d'activités, est essentielle au développement de nos pays, mais ce n'est pas une condition suffisante. Si ici à Washington, nous arrivons à instaurer un nouveau dialogue – un dialogue qui se concentre sur ce que les uns et les autres doivent faire – nous aurons franchi un grand pas en avant dans la recherche d'une solution durable au problème du coton. Pour que les solutions commerciales aient le meilleur impact possible, des mesures d'accompagnement soutenues par une aide appropriée sont essentielles. La cohérence, dans l'élaboration comme dans la mise en œuvre des solutions, est une condition nécessaire au sauvetage de nos filières.

La question de la compétitivité est au cœur du dossier du coton (problèmes structurels, euro fort, pétrole cher, subventions). Nous savons qu'à l'heure actuelle, la compétitivité du coton africain est mise à mal et que nous avons notre part de responsabilité. Nous sommes plus que prêts à travailler sur la réforme de la filière coton. Diverses tentatives ont été tentées, dans différents pays, et pour l'instant, aucune formule (privatisation totale, mise en avant des organisations paysannes, etc.) n'a réellement fait ses preuves. Cherchons ensemble un modèle qui fonctionne – c'est-à-dire qui permette à quinze-vingt millions de cotonculteurs de vivre de leur travail et d'en tirer le maximum possible – et nous sommes prêts à le suivre.

3. ***Le coton : un enjeu pour le C4 mais aussi pour l'OMC***

L'Initiative Sectorielle en faveur du Coton a permis de montrer au C4, aux PMA dans leur ensemble, et plus largement à tous les membres de l'OMC, que le système peut représenter un outil formidable de défense des intérêts des plus petits, et contribuer ainsi à l'instauration d'un ordre économique mondial équitable… pour autant qu'un résultat ambitieux soit trouvé pour le coton. Les pays africains producteurs de coton ont su démontrer leur capacité à se regrouper autour d'un dossier fédérateur et à

se faire les défenseurs d'une préoccupation vitale pour la bonne marche de leur économie. Ils ont réussi à maintenir le coton à un haut niveau de débats. Les Africains ne sont pas contre les Américains, ou contre les Européens, mais défendent simplement un jeu équitable dans lequel les participants sont sensés obéir aux mêmes règles dans un souci de loyale concurrence. Par cette démarche, ils ont démontré leur adhésion au système commercial multilatéral.

Par la soumission d'une proposition à l'OMC, les pays africains ont fait le choix de la concertation, de la négociation et de la recherche d'une solution par la voie politique plutôt que le face à face juridique. Les pays africains ne demandent pas l'aumône ou des mesures d'exception, ils ne demandent que le respect des principes de base de l'OMC, c'est-à-dire une concurrence loyale et des échanges équitables. La distorsion observée sur le marché du coton ne peut, à l'heure du Programme de Doha sur le développement, être ignorée. La constitution du Sous-comité coton, le « Paquet de juillet 2004 » et la Déclaration de Hong Kong ont montré l'engagement de tous les Membres de l'OMC en faveur d'une solution spécifique pour le coton et ont soulevé de légitimes espoirs, non concrétisés jusqu'à maintenant. Nous tenons à réaffirmer les quatre pistes de solutions proposées dans le projet de modalités du Président du comité de l'agriculture, à savoir :

-L'application de la formule de réduction des soutiens internes de la boîte orange accordés au coton dans les pays développés.

-la fixation d'un plafond spécifique pour les soutiens de la boîte bleue qui devra être le tiers de ce qui résulterait de l'application d'une méthodologie particulière

-l'application d'une discipline additionnelle d'un rapport de 2 sur 1 concernant l'accroissement des soutiens de la boîte bleue résultant de la boîte orange,

-l'élimination à terme de toutes les formes de subventions à l'exportation accordées au coton

Le C4, à travers le dossier coton, a fait la preuve de sa capacité, non seulement à négocier mais également à proposer des solutions. Il n'est pas question ici de rentrer dans le détail de la négociation mais de souligner que le C4, par la formule de réduction proposée, offre un moyen de répondre aux critères Hong Kong et de lier le résultat sur le coton à celui de l'Agriculture en général. Les pays du C4 sont tous classés parmi les pays les moins avancés et de par leur implication dans les négociations des accords de partenariat économique avec l'union européenne dans des accords de libre échange, ils subiront à terme une réduction de leurs recettes douanières.

Les Etats-Unis et l'Union européenne devront impérativement faire la preuve de leur volonté d'aider les pays africains producteurs de coton.

L'Afrique est prête à tout compromis pour autant que les droits légitimes de ses producteurs de coton soient respectés. Toute solution doit mener vers davantage de marché et moins d'interventionnisme.

Toutefois, la solution négociée n'exclut pas la voie judiciaire. Si le C4 n'a pas lui-même porté plainte contre les Etats-Unis sur la question des subventions au coton, le Bénin et le Tchad se sont constitués tierce partie dans la plainte adressée par le Brésil en 2004 et le Tchad encore en 2006 pour le panel de mise en conformité demandé par le Brésil. Le respect des décisions des organes de règlement des différends et l'application de leurs recommandations sont essentiels pour assurer la crédibilité du système commercial multilatéral dans son ensemble.

Les représentants du C4 aujourd'hui présents gardent confiance en l'élaboration d'une solution négociée satisfaisante pour toutes les parties, conforme aux règles du commerce international et respectueuse des engagements proclamés depuis Doha. Nous sommes ici pour rechercher, ensemble avec nos partenaires américains, des solutions respectant les règles multilatérales du commerce qui soient politiquement acceptables – aux Etats-Unis et chez nous – et qui pourront assurer la libre concurrence qui est la base de la création de richesse dans les échanges entre nos peuples.

Je vous remercie de votre attention.