Le Coton versé dans les négociations sur l'agriculture en dépit des réticences africaines

Les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre soutenus par leurs alliés du G90 sont repartis de Genève avec la promesse que leur combat contre les subventions américaines au coton bénéficiera d'une attention toute particulière de la part de l'OMC. Après plus de 20 heures de négociation entre les africains et les américains, précédées d'une visite d'une semaine de hauts responsables africains aux Etats-Unis, quelques jours seulement avant le Conseil Général de l'OMC, le résultat est que le coton reste dans l'agriculture et les Etats-Unis font la promesse de supprimer leurs subventions sur le coton, sans prendre aucun engagement ni sur les dates ni sur les chiffres.

Le coton sera donc abordé, selon le texte, comme une partie intégrante des négociations agricoles, mais de manière ambitieuse, rapide et spécifique. Ceci pourrait être réalisé à travers des réductions et un plafonnement effectif des subventions par produit, des engagements de réduction significatifs par ligne tarifaire et l'élimination des éléments qui faussent les échanges dans les instruments de la concurrence à l'exportation, telles que les subventions à l'exportation.

L'Accord-Cadre du 1^{er} Août apportent deux innovations. A l'issue de consultations avec les pays africains auteurs de l'Initiative, les Etats Unis ont accepté de reconnaître le caractère spécifique du coton dans les négociations sur l'agriculture. Cela signifie que le dossier pourrait être traité avec un minimum d'attention, avec un statut à mi-chemin entre le statut spécial demandé dans l'Initiative sectorielle et l'inclusion sans autre forme dans les négociations sur l'agriculture. Ensuite, le texte prévoit la création d'un sous-comité du coton qui se réunira périodiquement. Celui-ci sera sous la coupole de la Session spéciale du Comité de l'Agriculture qui veillera à donner le degré approprié de priorité à cette question, indépendamment d'autres initiatives sectorielles.

Lors de leur réunion tenue il y a juste 3 semaines à Maurice, les pays Membres du G90 avaient réaffirmé que le dossier coton restait une question vitale qui appelait un règlement urgent. A cet égard, ils avaient insisté sur la nécessité de l'aborder en tant que question distincte et séparée et non pas dans le cadre des négociations globales sur l'agriculture.

«Mettre le coton dans le train qui bouge»

Pascal Lamy avait averti les PMA lors de leur réunion des 4 et 5 mai dernier à Dakar : « Si vous voulez que votre dossier coton avance, mettez le dans le train agriculture dont on est sûr qu'il va démarrer ». Une proposition reprise lors d'une réunion du Conseil Général du 15 Juin. Elle est fondée sur une négation du caractère d'urgence lié au traitement du dossier invoqué par les pays africains, eu égard aux conséquences économiques et sociales de la crise au niveau de la sous-région. L'urgence justifiait encore une réaction rapide de la Communauté internationale à Cancun. Mais dès lors que l'échec y a été constaté, que la pression des médias et de la société civile est retombée et que les prix du cours du coton ont un peu relevés vers la fin de l'année dernière, les pays développés ne voyaient plus la nécessité d'accorder au coton ce statut spécial

qui lui permettrait d'être traité de façon autonome. Il s'y ajoute que la campagne politique lancée pour la défense du coton a suscité une véritable solidarité qui a masqué la velléité de plusieurs pays en développement de faire aussi du produit le plus stratégique de leur agriculture, un produit spécial au même titre que le coton, et en tirer des gains commerciaux évidents. Malgré donc les consensus politiques dont la dernière en date est la déclaration de la réunion du G90 à Maurice, certains pays en développements ont fini par se « lasser », et ont renoncé à accompagner les quatre pays signataires de l'Initiative au bout de leur revendication. L'insertion du coton dans les négociations sur l'agriculture se présente ainsi comme une concession réaliste.

En outre, la partie sur le fond de l'Accord-Cadre énonce que les Membres tenteront d'œuvrer en vue de renforcer la cohérence entre les aspects Commerce et Développement de la question du coton, par exemple en favorisant la coopération entre le Secrétariat de l'OMC et la communauté du développement. Cette position avait connu un début de mise en oeuvre avec l'assentiment des africains depuis la conférence de Cotonou de Mars dernier. Elle a pour ambition d'amender le système commercial et l'OMC en récusant sa compétence dans certains domaines. Si on en est arrivé à un agenda et à des solutions exclusivement liés au Développement, c'est parce qu'il y a un souci des pays africains de ne pas casser le système OMC. La solution qui a consisté à formuler une demande d'indemnisation dans l'Initiative sur le coton est certes originale, mais elle n'est pas prévue par le système commercial, en tout cas pas sous sa forme actuelle. Il est finalement apparu qu'insister sur cette demande pourrait aboutir à une impasse. Soit l'OMC ne pourrait pas y déférer, soit une réponse positive constituerait un précédent qui, à force d'être usité, exploserait le système. Les pays africains ont abouti de leur côté à la conclusion qu'il fallait accepter quelque chose pour que la filière ne meurt pas. La séparation du volet commercial et du volet développement du dossier est donc entérinée par les pays africains. Elle se présente comme les éléments d'une stratégie, un pis-aller qui offre un répit aux petits paysans et qui intègre le fait que le volet commercial sera repris dès que le contexte international s'avérera plus propice. Mais le problème est que depuis la conférence de Cotonou, la coordination projetée entre le FMI, la Banque Mondiale et l'OCDE ne donne pas de perspectives de résolution du problème du coton, même dans son volet Développement.

Impact de la décision du Groupe Spécial sur le coton dans les négociations ?

On peut se demander dans quelle mesure la décision du Groupe Spécial de l'OMC a pu avoir une influence sur les négociations. En versant le coton dans les négociations sur l'agriculture, on organise la réduction ou l'élimination des subventions suivant un calendrier décalé qui ne tient pas compte des réalités et des motivations du contentieux. En déclarant les subventions américaines sur le coton illégales, le Groupe Spécial donne le point de départ à une procédure de compensation dont l'effet est de remédier, dans les meilleurs délais, à un préjudice dûment

(suite à la page 17)

constaté. En revanche, le cadre sur l'agriculture est juste le point de départ d'une politique nouvelle dont on ne peut pas garantir des effets rétroactifs sur un préjudice grave et continu. Même si les pays africains ne sont que tierces parties dans ce différend, et ne peuvent pas invoquer les mêmes droits que le Brésil qui est la partie principale, ils devraient pouvoir continuer à invoquer la nocivité des subventions sur le coton pour une raison juridique et pratique évidente : les négociations visent à condamner les subventions qui ont un effet de distorsion sur le commerce pour l'avenir alors que le Groupe Spécial a condamné les subventions sur le coton pour le passé, pour une période et dans des conditions qui couvrent la situation du coton africain. Ne serait ce que de ce point de vue, la question du coton ne devait pas être versée dans l'agriculture.

Réactions mitigées dans les milieux africains

Au Mali, premier producteur de coton en Afrique, l'accord de l'OMC sur le démantèlement progressif des subventions à l'agriculture des pays développés n'a pas suscité un grand enthousiasme. Mme Madeleine Ba Diallo, chargée du commerce extérieur au sein du ministère de l'Industrie et du commerce, a estimé que l'accord de Genève est un « accord global sur l'agriculture qui ne prend pas en compte les préoccupations des pays producteurs de coton ». Ces pays « ont toujours demandé que le dossier coton fasse l'objet d'un traitement spécifique par l'élaboration d'un calendrier précis pour l'élimination des subventions et la mise en place d'un fonds de soutien à la filière coton », a-t-elle encore affirmé.

Même son de cloche chez Eric Hazard, chargé de programme à l'ONG Enda Tiers Monde qui a suivi ce dossier de bout en bout, « L'Afrique a encore été roulée dans la farine. Il n'y a aucune raison de noyer le coton dans l'agriculture sans garanties. Il y sera comme un sujet quelconque. C'est incontestablement le projet des États-Unis et de l'Union européenne qui est passé. » a-t-il poursuivi. « Ceci doit d'ailleurs nous pousser à nous interroger sur notre stratégie de négociation. Nous avons manqué d'une part d'une stratégie de négociation cohérente qui nous laisse des solutions de repli, et d'autre part, l'unité et la cohérence des positions des PMA n'ont pas été effectives. Il faut ajouter à tout cela des pressions internes et externes sur les gouvernements et les négociateurs africains. Encore une fois, les intérêts commerciaux sont passés devant les impératifs de développement. » a-t-il conclu.

Les organisations de producteurs parlent quant à eux de déception et même de trahison. Le chargé des relations extérieures de l'Association des organisations professionnelles paysannes du Mali, M Ibrahim Coulibaly, par ailleurs membre du ROPPA, pense qu'« une fois encore nous nous sommes pliés. L'Afrique a reculé sur tout. Avec cette insertion du coton dans l'agriculture, c'est l'essence même de notre soumission qui a été perdue. C'est une situation qui évacue l'urgence de ce dossier et les promesses d'un traitement rapide et ambitieux n'y changeront rien. Pour lui, cette situation traduit une « trahison de nos gouvernements qui n'ont pas su résister aux pressions et manipulations comme à Cancun. Comme pour les OGM, ce sont les États-Unis qui tirent le ficelles et manipulent nos États en leur faisant miroiter une aide qu'ils n'auront jamais et ce au détriment des populations africaines ».

Ses voisins du Bénin avancent aussi les mêmes positions. Jacques BONOU, Secrétaire Général de la fédération des Unions de producteurs du Bénin (FUPRO) affirme que « toutes nos revendications sont bloquées. On nous impose de suivre la même réglementation que tous les autres pays alors que nous sommes loin d'avoir les mêmes contraintes... Il est malheureux, déplorable de constater que les institutions de Bretton Woods qui disent lutter contre la pauvreté ferment les yeux sur ces mécanismes de l'OMC qui créent la pauvreté. Le cas du coton en est l'exemple. Mais, en toute chose malheur est bon. Maintenant, nul ne peut contester que les règles multilatérales nous desservent, nous n'avons d'autre choix que de chercher la solution à nos problèmes par nous même... »