

Sur le fil du coton...

À la veille de la 5^e ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Cancún, la survie des filières cotonnières en Afrique de l'Ouest et Centrale (AOC) demeurait en suspens. En dépit d'efforts soutenus et répétés (dégraissage dans les usines cotonnières, amélioration des rendements, de la recherche...) consentis depuis de nombreuses années dans un contexte d'ajustement, les filières cotonnières AOC étaient au bord de l'agonie.

La chute des cours mondiaux causée, pour partie, par les subventions massives des pays du Nord – notamment les États-Unis – à leurs producteurs, risquait d'exclure du commerce mondial les producteurs ayant les coûts de production parmi les plus faibles au monde au profit de producteurs peu compétitifs et fortement subventionnés.

Les moyens d'existence de 10 à 12 millions de personnes tout comme la stabilité macro économique et sociale de grands pays producteurs étaient menacés. Mais, surtout, les règles du commerce international, négociées et approuvées par les différents pays en cause, étaient remises en question parce que ignorées.

Dans ces conditions, après l'échec de Seattle¹ et les promesses non tenues de Doha², l'intérêt des pays du Sud à participer à des forums internationaux dont les bénéficiaires se font attendre, était en question. Par ailleurs, la crédibilité de l'OMC, une institution censée réguler le commerce mondial vis-à-vis des populations du Sud, était sujette à caution.

Un cas d'école pour exemple...

Face à la chute des cours internationaux, dès septembre 2001, les producteurs ouest-africains se sont mobilisés pour alerter l'opinion publique internationale³, suivis en cela par des ONG sous-régionales, internationales et des sociétés cotonnières africaines. Un immense travail de concertation, mais aussi de plaidoyer et de lobbying, a été entamé auprès des autorités nationales et sous-régionales de l'espace AOC.

En mars 2002 à Lomé, les ONG Enda Tiers-Monde et Oxfam GB, accompagnées de leaders paysans de l'Aopp⁴ au Mali et de la



Champ de coton lors de la récolte.

Fupro⁵ au Bénin, interpellaient la Banque ouest-africaine de développement et les représentants de l'Uemoa⁶ sur la nécessité ou non de saisir l'organe de règlement des différends de l'OMC pour trouver une solution durable à la crise cotonnière. En juillet 2002, des producteurs venus de l'ensemble des pays producteurs de l'Uemoa saisissaient les ministres de la CMA/AOC⁷, à Abidjan, sur la nécessité de disposer d'une étude plus fine sur l'impact de ces politiques de subvention afin de pouvoir construire un argumentaire africain capable de renforcer une action politique à venir.

Devant la médiatisation⁸ et la limpidité de ce sympathique dossier, quatre pays⁹ (le Bénin, le Burkina, le Mali et le Tchad) ont décidé de relayer le travail, le combat de ces producteurs et du groupe informel multiacteur en saisissant l'opportunité offerte par la réunion ministérielle de l'OMC, prévue à Cancún entre le 10 et 14 septembre 2003. La réunion de l'OMC apparaissait comme une tribune idéale pour souligner l'incohérence entre les politiques commerciales et celles dites « de développement » de nombreux pays « amis » dans la recherche de solutions durables.

¹ La rencontre de l'OMC à Seattle n'a pu se tenir du fait de nombreuses manifestations.
² Doha était présenté comme le round de développement qui devait bénéficier aux pays du Sud. Deux ans après, les engagements pris n'ont pas été respectés et les pays en voie de développement n'ont pas vu de différence entre ce round de négociation et le précédent.
³ Appel commun des producteurs de coton de l'Afrique de l'Ouest, signé par le Sycob au Mali, la Fupro au Bénin, l'Unpcb au Burkina et les paysans malgaches, <http://www.abcburkina.net/coton3.htm>
⁴ Association des organisations professionnelles et paysannes du Mali.

⁵ Fédération des unions de producteurs.
⁶ Union économique et monétaire ouest-africaine.
⁷ Conférence des ministres de l'Agriculture d'Afrique de l'Ouest et du Centre.
⁸ Des conférences de presse de soutien au recours brésilien contre la politique de subventions des USA auprès de l'OMC se sont tenues à deux reprises et simultanément au Sénégal, au Mali, au Burkina et au Bénin avec les plates-formes nationales du Roppa, des représentants de sociétés cotonnières, d'Oxfam et d'Enda Tiers-Monde.
⁹ Les instances de l'OMC ne peuvent être saisies que par des représentants des États membres.

En avril 2003, ces gouvernements, soutenus par les organisations sous-régionales telles que l'Uemoa et la Cedeao¹⁰, ont introduit à l'OMC une « initiative sectorielle sur le coton », demandant l'élimination des subventions et des compensations transitoires pour les pays moins avancés affectés. Cette demande apparaissait dans le paragraphe 25 du premier projet de déclaration ministérielle de Cancún. Loin des discours théoriques et des engagements politiques sans lendemain, il revenait donc aux membres de la conférence de le compléter, afin de répondre immédiatement et de façon adéquate à une situation dont l'urgence économique et sociale justifiait le caractère sectoriel de l'initiative.

... qui bénéficie de beaucoup de sympathie, mais de peu d'engagement

Après une semaine de plaidoyer et de lobbying international¹¹, l'initiative fut présentée en séance plénière à Cancún. Dès le premier jour des débats, cette soumission demandait l'application stricte des principes de l'OMC. De la capacité ou non, des États membres à trouver des solutions, allait donc dépendre la « crédibilité » de l'institution. Parallèlement, ce dossier suscitait de nombreuses déclarations de soutien et de marques de sympathie au point de progressivement s'imposer comme un des symboles de la conférence.

Après que l'Union européenne et la délégation américaine se sont renvoyé la responsabilité sans offrir de solutions durables et à la suite de différentes concertations, le paragraphe 25 de la déclaration ministérielle, devenu le paragraphe 27, était proposé aux différentes délégations. Il sera reçu par les ministres des quatre pays comme une « insulte », rejoints en cela par l'ensemble des personnes qui ont porté ce dossier, à commencer par les producteurs présents à Cancún (UNPCB¹², Fupro, producteurs tchadiens).

Sans rentrer dans les arcanes techniques de l'OMC, ce texte n'était qu'une pâle copie de la proposition américaine. Les pays AOC victimes **de la politique de dumping étaient invités à diversifier leur économie**, sous l'égide des institutions de Bretton Woods, celles-la mêmes qui les avait soutenus – lors-

qu'elles ne leur avaient pas imposé des options politiques par le biais de conditionnalité – dans les processus d'ajustement de leurs filières cotonnières. Comme le soulignait, avec beaucoup d'à-propos et de façon ironique, un représentant d'ONG, la réponse consistait à dire : « *Vous avez le coton le plus compétitif au monde... allez faire de la fraise de bois...* ». Ainsi, outre qu'il ne représentait en rien le résultat d'un éventuel consensus, ce texte a surtout totalement ignoré les deux problèmes posés : **le rôle de distorsion des subventions et l'urgence de la demande.**

Les producteurs africains, les sociétés cotonnières et les ONG impliqués dans ce dossier ont organisé une conférence de presse pour dénoncer cette mascarade. Dans le même temps, un groupe réunissant l'Union africaine (UA), le groupe des pays les moins avancés (PMA) et le groupe Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) présentera une contre-proposition. Cette dernière n'aura malheureusement pas le temps de vivre, emportée par l'échec de la conférence ministérielle.

Les premiers éléments d'analyse

À l'instar des médicaments à Doha, une part importante de la volonté, politique ou non, des États membres de tirer les pays du Sud hors de la spirale de pauvreté était cristallisée autour de la question du coton. Mais, contrairement aux déclarations d'intention et en dépit des efforts consentis par de nombreux ministères de la Coopération et du Développement des pays du Nord, aucun consensus n'a pu être trouvé sur cette question.

La soumission coton a certainement pu sembler maximaliste (fin de toutes les subventions...) ou maladroite (produit spécial). Des problèmes de stratégie sont certainement apparus. Mais les pays interpellés n'ont-ils jamais su – ont-ils seulement voulu ? – faire des contre-propositions constructives et se montrer à la hauteur des attentes des pays avec lesquelles ils partagent une « *longue histoire commune* » ?

En invitant les PED à diversifier leurs productions, les États membres qui ont épousé ce paragraphe 27 ont certainement préféré ignorer les avantages comparatifs dont bénéficiaient les filières africaines. Dès lors, l'Afrique pouvait de nouveau être considérée comme la « *variable*

d'ajustement » de la régulation internationale. Pour autant, l'arrogance de certains pays industrialisés a rappelé qu'à l'OMC la recherche de compromis continuait à être dictée par la défense des intérêts commerciaux de quelques nations. Ainsi, quelques semaines après la fin de la conférence, le président de la Banque mondiale soulignait, fort à propos, que « *ce qui s'est passé à Cancún doit être un signal d'alarme, car les PED – plus de trois milliards d'êtres humains – ont trouvé inacceptable une conception des négociations dans laquelle on attend d'eux seulement qu'ils répondent aux propositions des pays riches* ».

Mais surtout ce dossier aura souligné la volonté retrouvée de certains États africains et des pays du Sud à **ne plus jouer à un jeu dont ils ne déterminent pas, pour partie, les règles.**

Quelques leçons à retenir et une esquisse des conséquences possibles ?

Une victoire et des problèmes qui demeurent. Au sortir de la conférence, l'Afrique et les PED peuvent se prévaloir d'une victoire politique qui dépasse de loin le simple dossier coton. Pour autant, il n'est pas évident que ces États soient les principaux bénéficiaires en termes économiques et sociaux de l'échec de Cancún. Leur refus leur a certes permis d'éviter une dérégulation plus importante de leurs économies, mais si les délégations sont rentrées dans leur capitale avec un **problème moindre, ce dernier reste entier.**

Ainsi, avant de se replonger dans des négociations, qui pour l'heure ne disposent pas de base de discussions très claire¹³, il est nécessaire de s'interroger sur un cycle de négociations dont le qualificatif « développement » devient de plus en plus antinomique.

À défaut de faire disparaître l'OMC, une question se pose avec acuité : celle de savoir si, dans son système actuel et avec les prérogatives qui sont les siennes, cette organisation peut encore prétendre jouer un rôle de régulateur des échanges internationaux **au bénéfice de tous ?**

Un mandat boulimique et des méthodes sujettes à caution

Après Seattle, Cancún a rappelé les limites d'une organisation boulimique, incapable

¹⁰ Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

¹¹ Soutenus par les différentes ONG impliquées, deux groupes composés de producteurs, d'ambassadeurs, de négociateurs africains à l'OMC, de représentants des sociétés cotonnières africaines ont fait simultanément des tournées en Europe et aux USA, afin de rencontrer les acteurs politiques et institutionnels clés (OCDE, UE... parlementaires, ministres de l'Agriculture, négociateurs internationaux...) afin de présenter l'initiative coton, ses fondements, le sens de sa démarche et de recueillir des soutiens politiques et médiatiques.

¹² Union nationale des producteurs de coton du Burkina.

¹³ Au vu des différents textes ministériels qui n'ont pas trouvé de consensus, la question est posée de savoir quel texte va servir de base de discussions pour les négociations à venir.

► d'appliquer ni les règles ni les principes qu'elle édicte. Le contenu du texte proposé interpelle sur la façon dont il a pu être élaboré. Cela pose les problèmes de transparence et de démocratie au sein de cette institution. Mais surtout, l'impasse dans laquelle les négociations se trouvent depuis plusieurs années oblige chacun à réfléchir sur les limites politiques et institutionnelles de cette institution. Depuis les accords de Marrakech, en 1994, de nombreux engagements n'ont pas été tenus. C'est le cas de l'évaluation des impacts économiques, sociaux, environnementaux et culturels des accords mis en place. Le renforcement des capacités promis à Seattle pour les PED tarde toujours à être mis en œuvre. L'ensemble des dossiers qui intéressent les PED est bloqué. Leur intérêt à poursuivre des concessions commerciales pour des bénéfices nuls ou extrêmement limités se pose donc. Dès lors, il est de la responsabilité des sociétés civiles et des autorités politiques des PED d'interroger un cadre OMC, ses prérogatives et ses capacités qui ne répondent pas à leurs attentes. Face au possible retour annoncé des négociations bilatérales – qui rendrait les PED encore plus vulnérables – la réforme de l'OMC leur apparaît d'autant plus pressante.

Les nécessaires réformes des mécanismes de la régulation internationale.

Repenser la forme...

À défaut d'ouvrir des négociations bilatérales inéquitables pour les PED, le cadre multilatéral de négociation actuel doit être repensé, dans

le sens d'une plus grande transparence et d'une démocratie effective. Pour autant, il semble nécessaire de se préserver d'un système type « conseil de sécurité » où le pouvoir dévolu sera fonction de la puissance économique et commerciale du pays membre, au détriment des PED.

Par ailleurs, une des solutions pour « désengorger » cette institution pourrait être de redéfinir son mandat autour de la stricte régulation des pratiques commerciales. Par effet domino, cela permettrait à d'autres organisations (Cnuced¹⁴, FAO¹⁵, OMS¹⁶...) de se concentrer sur des sujets pour lesquels elles disposent d'une véritable expertise et sur lesquels le commerce ne peut apparaître comme la seule voie de régulation.

...s'intéresser au fond

Tout comme la fin du consensus de Washington¹⁷ oblige à réfléchir sur les limites d'une approche dogmatique qui ne prend pas le temps de faire des bilans à mi-parcours pour jauger les conséquences de ses politiques, l'échec de Cancún et les difficultés des différents membres à appliquer des principes sur lesquels il semblait y avoir consensus pose des questions similaires. Au-delà des différentes écoles de pensée et de leur mythe fondateur, il convient sûrement de renouveler une approche politique, qui devra certainement apprendre à s'ancrer dans la réalité des populations au bénéfice desquelles elles sont censées être mobilisées.

Cancún restera la conférence durant laquelle les PED ont acquis un pouvoir nouveau. Loin

des discours théoriques sans lendemain et des « rentiers » du développement, l'initiative coton a participé de manière effective au renforcement des capacités de négociations et de plaidoyers de l'ensemble des acteurs impliqués dans ce processus. Mais aussi, quelles que soient les limites reconnues de la stratégie, les pays AOC ont su initier une démarche basée sur l'anticipation tout en adoptant une position collective de négociation. *Last but not least*, cette démarche a jeté les bases d'un dialogue constructif entre des acteurs étatiques et non étatiques (organisation professionnelle, ONG, secteur privé) autour des orientations politiques et commerciales nécessaires pour ces pays.

Face aux défis à venir de l'OMC et de la régulation internationale, les coalitions nées au Mexique vont certainement devoir apprendre à gérer ce pouvoir autour de projets politiques nouveaux. Mais les PED avaient déjà soumis des réformes modérées à l'OMC. Le moment semble propice pour les actualiser et les soumettre de nouveau.

Parce que les questions de survie qu'ils posent n'ont pas trouvé de réponses, le dossier coton demeure certainement un sujet symbole des négociations à venir. À travers son exemple, c'est la question de l'insertion des agricultures du Sud dans les échanges internationaux qui a été posée. Au-delà du problème des subventions (particulièrement celles à l'exportation) qui demeurent une priorité pour les PED, d'autres questions afférentes à la **rémunération des prix aux producteurs et la régulation des prix internationaux ont été posées**. Il conviendra d'y attacher toute l'importance requise, sans pour autant présager des solutions à retenir, car de ses réponses dépend la survie de millions de producteurs à travers le monde. Pour ces pays, les enjeux de l'après-Cancún se situent à ce niveau : **recréer un dialogue politique entre l'ensemble des acteurs, autour de règles équitables pour tous**. Cette voie semble la seule acceptable pour maintenir une régulation internationale minimale, dont tout le monde ne souhaite pas forcément entendre parler. ■

*Éric Hazard, Enda Tiers-Monde,
« Prospectives Dialogues politiques »,
diapol@enda.sn*



Récolte du coton au Bénin.

¹⁴ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

¹⁵ Food and agriculture organization of the United Nation.

¹⁶ Organisation mondiale de la santé.

¹⁷ Durant près de dix ans, ce consensus aura fondé le cadre macroéconomique du village global. « *Davos a reconnu que chaque pays doit appliquer la politique économique et sociale qui lui convient sans exiger fidélité à l'orthodoxie économique et financière.* »