



Hong Kong, le 12 décembre 2005

Bonjour,

Ce premier jour à Hong Kong a été l'occasion d'assister à une journée d'étude sur l'initiative sectorielle sur le coton. Cette journée était organisée par l'ICTSD, le centre international pour le commerce et le développement durable et rassemblait différents intervenants : des ministres africains, des producteurs de coton et le ministère du commerce des Etats-Unis. L'initiative sectorielle sur le coton a été lancée en 2003 par 4 pays africains, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad. Elle avait pour objectif d'exiger l'application des règles de l'OMC qui visent à supprimer toutes subventions ayant un effet de distorsion des échanges. Et le coton est un exemple criant pour les différents intervenants africains. Largement subventionné par les Etats-Unis et dans une moindre mesure par l'Europe (qui assure 2 % de la production mondiale), il a connu une chute des cours durant ces dernières années. Ainsi, il y a trois ans, le cours mondial était de 34 cents alors que le prix de revient se montait à 55 cents. D'où le leitmotiv des ministres africains et des représentants de la société civile : arrêter les subventions pour permettre aux populations du Sud de tirer des bénéfices de la mondialisation. Reste la question de l'échéancier avec des calendriers très différents. Quand les pays africains exigent un arrêt des soutiens versés par l'UE et les USA à leurs producteurs dès la fin de l'année, les Etats-Unis proposent un arrêt pour 2010. C'est donc à un sursaut politique de l'UE et des USA qu'appellent les dirigeants et les producteurs africains pour que cessent dès maintenant les soutiens aux exportations sinon comme le souligne certains, les pays africains n'auront plus leur place à l'OMC.

Lors du débat, avec le ROPPA (Réseau des organisations de producteurs des pays de l'Afrique de l'Ouest), nous avons eu l'occasion de nous interroger sur les limites d'un combat centré seulement sur l'arrêt des subventions. Si il est indispensable de lutter contre toute forme de dumping, il ne faut pas oublier que sans régulation des cours des matières premières et sans politique de gestion de l'offre et de la demande, les producteurs de coton risquent d'être à terme dans la même impasse que les producteurs de café ou de cacao. Ces produits non subventionnés connaissent depuis trois décennies une chute vertigineuse de leurs cours. De surcroît, tous les instruments de régulation mis en place dans les années 70 ont été abandonnés. Par ailleurs, qui dit gestion de l'offre, dit aussi limiter la production d'où la nécessité de traiter de la question de la diversification de la production. Et quand on aborde cette question sans avoir traité de manière plus globale la question du droit à la protection des marchés, on risque d'aller dans le mur. Car il ne suffit pas pour un paysan de diversifier sa production si demain il ne peut bénéficier d'une protection contre les importations à bas prix. Ceci nous amène à considérer la stratégie générale à adopter vis-à-vis de l'OMC. Nous ne pensons pas que l'on puisse avancer avec de simples mesures techniques ou des mesures isolées. C'est sur un programme général qu'il faut relever le défi. Programme que nous pouvons résumer en deux points :

- > la mise en place du principe de souveraineté alimentaire autrement dit la possibilité pour chaque pays et ou région de décider de sa politique agricole et alimentaire ;
- > la nécessité de subordonner les accords commerciaux aux droits sociaux fondamentaux et notamment en matière agricole, au droit à l'alimentation.

Pour en savoir plus sur le contenu des débats, vous trouverez ci-dessous le compte rendu.

**Compte rendu de la Journée d'étude du 12/12/05
L'initiative sectorielle sur le coton : qu'attendre de la
conférence ministérielle de l'OMC
organisée par ICTSD**

Présentation des intervenants

Intervention d'Ibrahim Amehou – ambassadeur du Bénin auprès de l'OMC

Ibrahim Amehou est ambassadeur du Bénin auprès de l'OMC et défend le dossier du coton. Pour lui, le travail d'information effectué par les ONG auprès des populations des pays développés est un point fort dans le travail sur l'initiative coton. Les ONG ont sensibilisé l'opinion publique qui a pris conscience des effets négatifs des subventions. Une fois informée, elle est à même d'influencer les décideurs politiques.

Ibrahim Amehou a rappelé l'histoire du dossier coton à l'OMC présenté en mai 2003 par le président du Burkina Faso à l'assemblée générale de l'OMC au nom de 4 pays africains : le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad. Sa demande était simple : les règles décidées par les membres de l'OMC devaient être appliquées : par conséquent les USA et l'UE devaient arrêter de subventionner leurs producteurs et par là-même de concurrencer de manière déloyale les pays africains. Ces derniers réussissent à produire un coton de qualité qui théoriquement revient 3 fois moins cher que le coton produit aux USA et en Europe mais face au coton subventionné, ils ne font pas le poids sur le marché mondial. Résultat : on assiste à une surproduction de coton, une baisse des prix pour les producteurs qui en Afrique sont des agriculteurs familiaux et à la difficulté pour les pays africains de subvenir aux besoins sociaux de leur population. En présentant cette demande à l'assemblée générale plutôt qu'à l'ORD (organisme de règlement des différends qui est l'instance qui permet de trancher les conflits commerciaux), les 4 pays avaient choisi la voie du dialogue. Depuis la conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003, ce dialogue s'est amélioré. Pour Ibrahim Amehou, les américains tout comme les européens sont allés sur le terrain et ont écouté les paysans. Mais tous ces efforts ne sont restés qu'au stade des promesses : l'UE et les USA ont préféré proposer des aides que d'arrêter les subventions. Si les aides sont nécessaires pour améliorer la qualité de la production, le premier besoin est l'arrêt pure et simple des subventions pour pouvoir vendre le coton à un prix rémunérateur.

En juillet 2004, un accord est intervenu pour que le dossier coton soit traité dans le cadre de l'accord sur l'agriculture de façon « spécifique, ambitieuse et rapide ». Pour ce faire, un sous comité coton a été créé mais, depuis lors, l'UE et les USA n'ont pas répondu aux propositions. Le 10 novembre dernier, le sous-comité a présenté un calendrier pour permettre de traiter de manière rapide la question du coton : il s'agit d'arrêter de subventionner les exportations d'ici fin 2005 avec puis d'éliminer au 1/01/06 80 % des subventions domestiques, puis 10 % supplémentaires le 1/01/07 et le reste le 1/01/09.

C'est donc en exigeant un calendrier rapide que les pays africains entendent ne pas céder sur le dossier coton qui, quelque soit les résultats de la conférence de Hong Kong en matière agricole, doit être résolu. Cette urgence est renforcée par la menace de l'extension de la pauvreté avec ses nombreuses conséquences sociales symbolisées par l'exode rural mais aussi l'immigration clandestine vers l'Europe. Face à ces urgences, Ibrahim Amehou attend un sursaut politique de ses partenaires commerciaux en rappelant que la perte en revenu du coton des pays africains est de loin supérieure à l'aide publique multilatérale et bilatérale reçue.

Ministre du commerce américain : Kharan Bhatia

Pour Kharan Bhatia, la situation a changé depuis Cancun. Les américains se sont intéressés aux dossiers et ont proposé aux pays africains un accès préférentiel aux pays africains. De plus, ils ont proposé d'éliminer toutes les subventions à l'exportation d'ici 2010. En ce sens, ces propositions correspondent aux demandes essentielles des pays africains et aux yeux de

Kharan Bhatia, aucun autre pays n'a réagi de manière aussi ambitieuse. Reste que les subventions ne constituent pas l'unique problème. Il y a également la question de la transformation qui concerne à la fois l'industrie mais aussi les taxes sur les produits transformés comme par exemple les taxes de l'UE sur la poudre de cacao qui sont de l'ordre de 10 %. Ainsi, pour Kharan Bhatia, l'augmentation des prix mondiaux et de la productivité ne va pas faire disparaître la pauvreté. C'est pourquoi, il est important de promouvoir une production plus efficace d'où le programme pour le coton ouest africain qui met en œuvre des techniques pour améliorer la productivité, la résistance aux maladies, l'irrigation etc mais aussi diversifier la production. Le dialogue étant engagé, l'ambassadeur américain au commerce reste confiant dans la résolution du problème.

Ibrahim Mallousser Président de l'association cotonnière africaine

Le coton fait vivre entre 15 à 20 millions de personnes en Afrique. Pour Ibrahim Mallousser, l'avantage comparatif de l'Afrique est certain. Les cultivateurs de coton ont réduit les coûts de production d'où un prix de revient le plus compétitif du monde. Le coton a joué un rôle dans l'amélioration de l'habitat, la mise en place de services sociaux grâce aux taxes que les gouvernements ont pu tirer de l'exploitation cotonnière. Mais aujourd'hui le coton n'apporte plus rien et accélère même la paupérisation de certaines zones. Pourquoi ? Parce que la concurrence est inégale : c'est comme si on organisait un match de box entre un boxeur expérimenté et un débutant illustre Ibrahim Mallousser. Cette concurrence inégale provient essentiellement des subventions octroyées par les pays développés. Il y a trois ans, le cours mondial était de 34 cents alors que le prix de revient se montait à 55 cents. D'où une perte de revenus qui concernent trois acteurs :

- les paysans : pour la campagne 2005 et 2006, le prix d'achat est passé de 200 CFA à 160 CFA soit un différentiel de 40 CFA par kilogramme soit 40 000 CFA la tonne. Si l'on multiplie ce chiffre par 2 millions de tonnes, on obtient une perte de 79 milliards de CFA. Cette perte provoque une baisse du pouvoir d'achat, l'arrêt ou la réduction des dépenses d'éducation, la perte d'un budget santé. En outre, tous les projets sociaux et collectifs se retrouvent arrêtés que ce soit pour créer des pharmacies villageoises ou entretenir son matériel agricole et investir. Les paysans sont incapables d'acheter des engrais ou les insecticides dont les prix se sont envolés au même niveau que le prix du baril du pétrole. Il n'y a ainsi plus aucun espoir d'améliorer l'existence ;
- les sociétés cotonnières travaillent à perte et n'arrivent plus à s'approvisionner en pièces détachées pour faire tourner correctement les usines tandis que les camions empruntent des pistes impraticables et voire même ne peuvent plus atteindre certaines zones laissant des paysans avec leur récolte sur les bras. Conséquence de cette situation, les sociétés cotonnières n'ont plus de trésorerie et ne peuvent plus financer un budget de recherche et de vulgarisation ;
- les Etats sont contraints de puiser dans leur caisse pour maintenir en vie ces filières. Mais il s'agit de survie tandis que l'Etat ne perçoit plus de recettes fiscales sur les exportations et voit les pistes rurales se dégrader sans avoir les moyens de les entretenir puisque les politiques d'ajustement structurel imposées par le Fonds monétaire international et la Banque Mondiale empêchent toute intervention. Résultat : les filières cotonnières s'effilochent. Même si aujourd'hui la qualité du coton est bonne, au rythme de la dégradation de la situation, celle-ci ne pourra plus être garantie avec toutes les conséquences politiques et sociales que cela entraîne.

A Hong Kong aucun échec ne sera permis. Les états développés doivent dépasser leur égoïsme. Il faut sortir de ce jeu de ping pong joué par les américains et les européens qui se renvoient la balle. C'est pourquoi Ibrahim Mallousser demande aux américains et aux européens de prendre une initiative courageuse et ambitieuse et entend suivre le premier qui fera un pas décisif. En supprimant les subventions et certains soutiens internes, les filières africaines resteront viables, cette viabilité qui impose aussi une recherche constante pour améliorer la qualité et assurer la vulgarisation de nouvelles techniques auprès des paysans.

Romain Benicchio - Conseiller politique sur le commerce OXFAM International

Pour Romain Benicchio, le coton symbolise le préjudice qu'ont les subventions sur les producteurs d'où l'enjeu de savoir si l'OMC peut répondre aux demandes des PMA¹. Même si l'accord cadre de juillet 2004 avait posé des engagements, le manque d'avancées sur le dossier agricole ne permet pas de résoudre les points clés du dossier coton pour les pays africains tandis que les aides américaines montrent que sans les subventions, le coton ne serait pas rentable. A noter que 80 % de ces subventions sont perçus par 8 % des producteurs et que sur la période 2002-2004, le gouvernement a distribué en subvention l'équivalent de la valeur de la production de coton. La décision de l'ORD² suite à la plainte déposée par le Brésil a confirmé le caractère illicite des subventions. Les Etats-Unis doivent arrêter les subventions qui ont un impact sur les producteurs. L'ambassadeur Bhatia a précisé que certaines mesures allaient être prises mais elles doivent être confirmées par le Congrès. Néanmoins pour Oxfam, ces propositions n'apporteront pas de changement structurel et ne répondent pas aux principes de l'accord cadre de juillet :

- il n'y a aucun traitement rapide de la question : le programme qui devrait être éliminé pour 2010 aurait dû l'être dès 2005 ;
- le traitement ambitieux n'est pas conséquent : son impact réel reste à clarifier et si certains de ces programmes doivent être redéfinies, il n'existe aucune garantie pour que ce soit fait de manière substantielle ;
- aucun traitement spécifique n'est prévu.

Il importe par conséquent d'aboutir sur ce dossier ce qui permettra de démontrer que l'OMC peut servir à quelque chose.

Eric Hazard - Chargé de programme Enda Tiers Monde³

Pour Eric Hazard, le dialogue progresse mais il reste à approfondir la question des soutiens internes. Si le dossier coton n'a pas encore été résolu, c'est certainement car il n'a pas reçu toute l'attention qu'il méritait et car il implique pour les pays de l'UE et les USA d'engager des réformes qui peuvent avoir des conséquences économiques et sociales. Le récent rejet par le sénat américain de la proposition de limiter le montant des subventions américaines à 250 000 dollars par an et par producteur témoigne de ces difficultés. Reste que reste ouverte la question de savoir si l'Afrique doit demeurer une variable d'ajustement. Autrement dit, est-ce à l'Afrique de s'ajuster ?

Les subventions américaines sont concentrées sur quelques producteurs : le comité consultatif international sur le coton estime que 40 % des subventions mondiales sont destinées à 25 000 producteurs américains et que 80 % de ces subventions sont destinées à 3 000 producteurs américains. Ainsi, quand on traite des subventions, il ne s'agit pas tant de revenir sur le principe de soutenir des petits agriculteurs mais de remettre en cause des subventions qui équivalent à des rentes pour un nombre limité de producteurs américains. Comment dans ces conditions les pays du Sud peuvent s'insérer dans la mondialisation et en tirer des bénéfices ?

Les pays africains ont fait des concessions mais celles-ci ont été oubliées. En avril 2004, ils ont essayé de séparer les questions commerciales des questions de développement. En juillet 2004, les pays africains ont accepté d'insérer le coton dans les négociations globales. Mais en dépit de ces concessions, peu de choses ont avancé. Les pays africains continuent à faire face à des déficits de trésorerie et à une baisse du prix payé au producteur. (par exemple au Mali, le prix garanti au producteur est passé de 210 CFA à 175 CFA). Ils ont demandé de réabonder des fonds de soutien pour avoir des prix minimum garantis aux producteurs : à ce jour, ces fonds de soutien n'ont pas été réabondés.

Le coton est pour l'Afrique le dossier plus solide défendue à l'OMC. Il pose la question de la place laissée aux agriculteurs du Sud dans la mondialisation actuelle. Mais si aucun résultat

¹ PMA : pays les moins avancés

² ORD : organisme de règlement des différends

³ Eric Hazard a publié le Livre blanc sur le coton : dans cette perspective, 4 années de bataille ont été retranscrites et des éléments de réponses avancés. « Le livre blanc sur le coton » - Enda Tiers Monde, perspectives, dialogues politiques.

ne ressort des négociations, il faudra se poser la question de l'intérêt des pays africains de continuer à négocier.

Baba Djabakatie Nawiekou – producteur de coton membre de l'association des producteurs de coton africain

L'association des producteurs de coton africain regroupe 17 organisations de producteurs de coton africain et s'est fixé comme objectif d'en assurer la représentation. Le coton est l'un des piliers de l'économie africaine. Il fournit plus de 60 % du PIB du Mali, du Bénin et du Tchad. Le maintien des subventions est une menace sérieuse pour les pays africains tant pour la sécurité alimentaire que pour l'avenir économique des sociétés cotonnières qui sont menacées de fermeture. Si les états du Nord ne mettent pas fin aux subventions, ils devront accueillir une vague d'immigration sans précédent tandis que le marché du textile perdra un produit de qualité. C'est pourquoi, l'association des producteurs de coton africain souhaite qu'à Hong Kong, les Etats du nord annoncent l'arrêt des subventions. Cette décision aura peu d'incidence sur le commerce mondial mais facilitera la vie de millions d'africains pour lesquels le coton est la seule source de revenu. Autrement dit, quelque soit l'issue des négociations sur l'agriculture, les gouvernements doivent trouver une solution concrète et équitable sur le dossier coton. Ceci implique de faire le lien entre le dossier coton et la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. C'est pourquoi Baba Djabakatie Nawiekou attend des USA des propositions concrètes qui aillent au-delà des promesses.

Intervention de la salle

Pour Artisans du Monde, la démarche proposée est intéressante mais reste étroite. Même si les subventions sont abolies, le problème ne sera pas réglé dans sa totalité. En effet, d'autres matières premières agricoles comme le café ne sont pas subventionnés mais connaissent une forte crise. Il faudrait donc envisager la lutte de manière plus globale en mettant sur la table la question des prix et de l'offre et de la demande. Cette position est renforcée par le témoignage de Samou du ROPPA (Réseau des organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest) qui estime qu'il ne faut pas circonscrire le problème à la seule suppression des subventions. Il faut régler la gestion de l'offre au niveau international tout en permettant des prix rémunérateurs. D'où la nécessité de mettre en place un fonds de stabilisation et de travailler à la valorisation du coton africain. Quant aux OGM, il faudra se donner un temps approfondi, soit dix ans, pour traiter les questions de fond posées par OGM.

Face à la question de la priorité du dossier coton, un Ministre tchadien réagit en expliquant qu'il faut commencer par un bout du problème tout comme on lutte contre le Sida alors que des besoins existent en matière de lutte contre le paludisme ou la tuberculose. Ce dossier implique de la part de l'Europe et des USA de dire quelque chose de concret qui permette de garantir des règles d'équité et par là-même d'être fier d'appartenir à l'OMC. C'est pour le ministre guinéen un dossier complexe qui permettait autrefois aux populations de vivre de leur travail mais maintenant a conduit les populations à diminuer les surfaces cultivées au profit des cultures vivrières. Pour remédier à cette situation, le président de l'association nationale des paysans australiens suggère que les USA prennent le dossier des subventions à bras le corps et que l'UE soit plus active. Il restera à traiter la question de la rentabilité : pour ce faire, il est indispensable de réduire les coûts en développant de nouvelles technologies et en améliorant les semences. Cette position est rejointe par l'Ambassadeur de la Zambie à l'OMC. Elle devra se concrétiser selon Lami Dahoui de l'ONUDI⁴ par une augmentation de la capacité des pays africains à produire des vêtements et une amélioration de la qualité. Pour réaliser ces améliorations, un représentant du Mozambique, souligne que l'aide est indispensable.

⁴ ONUDI : Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Réponses et synthèses des intervenants

Pour Ibrahim Amehou, la question des produits de base doit être remise à l'ordre du jour mais il faut distinguer ceux qui sont produits à la fois par les pays du Nord et du Sud et ceux qui ne sont produits que par les pays du Sud. Pour ces derniers, la question de la valeur ajoutée est posée puisqu'en dépit de la chute du cours des matières premières, le prix des produits transformés ne baisse pas. Pour les produits comme le coton, le problème est différent car la crise est provoquée par les subventions. Ce dossier concerne 33 pays et doit être réglé sinon l'Afrique n'aura plus sa place à l'OMC.

Pour Ibrahim Malloum, la démarche consiste à s'attaquer à l'essentiel et même si la question de l'offre et de la demande est importante, l'objectif actuel est tout d'abord d'éliminer le principal obstacle à savoir les subventions tout en sachant que les filières cotonnières africaines ont actuellement 4 défis à relever :

- un défi agronomique qui concerne le rendement, l'égrainage, la caractéristique de la fibre ;
- un défi industriel qui implique d'avoir des usines d'égrainage performantes, de former des hommes et des femmes pour préserver la qualité du coton ;
- un défi commercial, c'est à dire fournir une fibre de qualité, saisir les opportunités du marché et utiliser toutes les techniques commerciales ;
- un défi politique.

Pour le ministre américain du commerce, ce débat a permis de montrer le souhait d'avancer pour aider les producteurs de coton africain. Il faut éliminer les subventions mais aussi s'attaquer à la question de l'accès au marché et notamment à la transformation. Et cette question étant plus générale puisqu'elle concerne divers produits comme le cacao ou le coton, il importe de ne pas combattre sur un seul secteur. Ceci permettra une négociation agricole ambitieuse.

Mais comme rappelle Eric Hazard, l'impact des subventions reste un des problèmes majeurs. Il faut par conséquent régler d'abord les questions commerciales et l'on verra ensuite comment régler les questions de charité.

Compte rendu rédigé par Anne Françoise Taisne – membre du conseil d'administration de la Fédération Artisans du Monde