

## **Note d'information sur le coton : pendant et après Cancun**

### **A la veille de la Conférence de Cancun**

Dans le premier projet de Déclaration ministérielle de l'OMC, encore élaboré à Genève, le coton figurait explicitement au paragraphe 25. Une seule phrase incomplète renvoyait à l'initiative sectorielle en faveur du coton, soumise par le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad en avril 2003.

Parallèlement, le coton était mentionné comme un point séparé à l'ordre du jour du programme des travaux de la Conférence ministérielle - seul point de substance entre les déclarations générales des membres et les tâches de nature administratives de l'OMC.

En outre, une « journée sur le coton » a été organisée le 8 septembre à Cancun par la Ministre de la coopération et du développement de l'Allemagne - avec la participation des 4 Ministres du commerce des pays africains et celles à haut niveau de la Suède et du Royaume-Uni. Ces trois résultats étaient déjà en soi de petites victoires, si l'on songe que la question du coton n'a été introduite à l'OMC qu'à peine 4 mois auparavant.

### **A l'ordre du jour de la séance plénière**

Lors de la séance plénière du 10 septembre 2003, les 4 pays ont appelé à une décision rapide concernant la suppression de toutes les subventions sur le coton, ainsi qu'à un mécanisme de compensation transitoire. Le directeur général de l'OMC, Supachai, a pris la parole sur ce qu'il a qualifié d' « initiative inhabituelle ». Il a déclaré que les 4 pays ne demandaient pas de préférences, mais la fin des distorsions dans les échanges commerciaux et a prié les ministres d'accorder à l'initiative une attention sérieuse. De nombreux pays ont alors pris la parole.

Les USA ont réitéré leur position, qu'ils avaient transmise oralement aux 4 pays lors d'une réunion bilatérale le jour précédent. Ils ne sont pas réellement entrés en matière sur les demandes précises formulées dans l'initiative sur le coton. Les USA ont suggéré aux 4 pays de se concentrer sur la diversification de leurs économies et de viser tout le secteur - de la production cotonnière et des fibres synthétiques à la production de textiles et vêtements. Ainsi, les 4 pays pourraient, selon eux, bénéficier d'un accès aux marchés préférentiel vers les USA à travers l'accord AGOA.

Tout en convenant que le problème du coton avait des facettes multiples et qu'il ne dépendait pas uniquement des subventions, l'UE a appuyé les aspects commerciaux de l'initiative des 4 pays.

Le Canada, l'Australie et l'Argentine ont fortement appuyé l'initiative, en notant les effets préjudiciables des subventions agricoles en général et des subventions sur le coton en particulier. L'Afrique du Sud a souligné la pertinence systémique de la question, en notant que des problèmes similaires s'appliquaient pour d'autres produits tels que le sucre. Le Bangladesh a mis l'accent sur l'urgence de prendre en compte le problème. L'Inde a noté que les secteurs du sucre, des produits laitiers et des graines oléagineuses étaient confrontés à des problèmes similaires et a souligné que la prise en compte des subventions sur le coton était une première étape importante. D'autres pays africains, dont la Guinée, le Cameroun et le Sénégal, se sont également prononcés en faveur de l'initiative.

### **Le groupe de travail sur le coton**

Dans une tentative de prendre en compte sérieusement les préoccupations des 4 pays, le président de la Conférence ministérielle, Derbez, a demandé au directeur général de l'OMC, Supachai, de diriger les débats sur le coton. Ceux-ci ont débuté le 11 septembre et les discussions étaient ouvertes à tous les pays intéressés. Supachai a notamment consulté avec l'UE, les USA, le Japon, l'Australie, le Brésil, le Pakistan, l'Inde et la Chine. Quant aux 4 pays, ils ont fait part de leur position et l'ont rendu publique à travers une conférence de presse, à laquelle participaient leurs ministres du commerce.

Les USA ont alors soumis leur position – toujours la même - par écrit. Bien qu'ils reconnaissent l'importance du coton pour l'élimination de la pauvreté, les USA ne semblent pas prêts à discuter de la réduction des soutiens sur le coton de manière sectorielle, c'est-à-dire en-dehors des négociations

agricoles. En outre, ils ne sont jamais entrés en matière sur les effets des subventions, ni sur la question des compensations.

L'UE a déclaré que les membres devaient accepter une initiative sectorielle sur le coton, qui vise à supprimer les soutiens internes qui ont des effets importants de distorsion sur les échanges, à éliminer les subventions à l'exportation et à assurer un accès en franchise de droits et de quotas à tous les produits du coton originaires des PMAs. De facto, il semblerait que l'UE fasse déjà tout cela. Par contre, elle n'est pas entrée en matière sur la question des compensations.

Les 4 pays ont également été abordés par le G-21, ainsi que par le groupe de Cairns et se sont retrouvés face au dilemme d'adhérer ou non à ces positions.

### **Le nouveau paragraphe sur le coton**

Le 13 septembre, une version révisée du projet de Déclaration ministérielle a été distribuée. Les pays membres étaient alors plus divisés entre eux qu'au cours des dernières semaines et les questions les plus contestées restaient l'agriculture et les nouveaux thèmes.

Sur la question du coton, le nouveau paragraphe 27 (remplaçant le paragraphe 25) s'est avéré décevant. Reflétant essentiellement l'approche américaine, le paragraphe 27 charge le président du Comité des négociations commerciales de mener des consultations avec les présidents des Comités de l'agriculture, de l'accès aux marchés pour les produits industriels et des règles pour « examiner l'impact des distorsions qui existent dans le commerce du coton, des fibres synthétiques, des textiles et vêtements afin de garantir une prise en considération générale de l'ensemble du secteur ». Il donne pour instruction au directeur général de mener des consultations avec les organisations internationales compétentes, afin d'orienter effectivement les ressources « existantes » vers la diversification économique. Finalement, le paragraphe 27 demande aux pays membres de « s'engager » à réduire leurs soutiens internes sur le coton (c'est-à-dire de ne pas utiliser la latitude du texte actuel sur l'agriculture, qui leur permet d'exclure certains produits).

De nombreux pays développés et en développement ont fait part de leur déception à l'égard du paragraphe 27. L'UE a jugé le texte sur le coton « trop vague » et a appelé à ce que le problème soit pris en compte dans le cadre de l'ensemble des 3 piliers de négociations sur l'agriculture. Ce nouveau paragraphe sur le coton a également été perçu comme une gifle par de nombreux pays africains et autres pays pauvres producteurs de coton, dont les espoirs avaient été renforcés par la sympathie générale avec laquelle l'initiative avait été accueillie les jours précédents. Lors d'une conférence de presse, Malloum de l'Association des cotonculteurs africains (ACA) et Traoré de l'Union des producteurs du Burkina Faso (UNPCB) ont également dénoncé le nouveau paragraphe.

Tard dans la soirée du 13 septembre, l'alliance des pays les plus pauvres - qui regroupe les pays ACP, les PMAs et les membres de l'Union africaine (UA/ACP/PMA) - a présenté une proposition alternative au paragraphe 27. Celle-ci engagerait les membres à prendre, dans un délai de 3 mois, des mesures spécifiques comprenant l'élimination des subventions à l'exportation en 3 ans et le retrait des subventions à la production en 4 ans, à compter de 2005. En outre, un fonds transitoire pour soutenir le secteur du coton dans les PMAs serait mis en place et un Groupe de travail établi sous la supervision du directeur général pour définir les modalités pratiques de son financement.

### **L'échec des négociations**

La Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun s'est achevée brutalement le 14 septembre 2003, sans aucun consensus et au milieu de vives divergences. Les pays en développement ont refusé d'entrer en négociation sur les nouveaux thèmes et fortement regretté que les négociations ne soient jamais parvenues à traiter de leurs questions prioritaires, c'est à dire l'agriculture, l'accès aux marchés pour les produits industriels, le traitement spécial et différencié, ainsi que le coton. Une Déclaration ministérielle a été approuvée, qui ne contient que 6 paragraphes et donne pour instruction au président du Conseil général et au directeur général de l'OMC de convoquer une réunion du Conseil général de haut niveau d'ici au 15 décembre 2003. Les membres sont priés d'intégrer dans cette nouvelle phase tout le travail qui a été accompli à Cancun.

### **Un bilan nuancé et de nombreux risques**

A Cancun, la plupart des pays membres ont soutenu avec beaucoup de force l'initiative des 4 pays. La seule exception furent les USA. L'UE s'est progressivement ouverte sur la question, notamment

grâce à l'influence de certains ministres de coopération et de développement européens (Allemagne, Danemark, France, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni). Pour les mêmes raisons, le Canada a prôné une position favorable. Le groupe de Cairns a soutenu l'initiative, en cessant de demander qu'elle soit élargie aux autres produits. La solidarité entre les pays en développement a également joué. Même de « grands » pays en développement comme le Brésil, l'Inde ou l'Afrique du Sud, ont soutenu le coton, alors que l'initiative ne leur bénéficiait aucunement. Finalement, l'alliance UA/ACP/PMA a toujours inclus la question du coton dans ses prises de position.

Cependant, rien n'a été acquis à Cancun et les risques sont grands actuellement que le coton ne perde de son « particularisme ». Bien qu'il soit improbable que l'OMC puisse ignorer à l'avenir le problème du coton, la tentation sera grande pour les USA, comme pour l'UE, de le faire disparaître dans l'ensemble des négociations agricoles - évitant ainsi de prendre des mesures spécifiques, liées aux subventions sur le coton et aux pays les moins avancés. Un autre risque serait que les USA et l'UE reportent l'échec de Cancun sur l'apparente « inflexibilité » des pays africains, afin de dissimuler le fait qu'ils n'étaient pas en mesure d'offrir une réponse concrète et réelle à l'initiative sur le coton. Finalement, la récente remontée du cours mondial sur le coton (très bonne nouvelle en soi bien sûr !) risque de rendre plus difficile et moins criante la résolution du problème structurel et à long terme des subventions sur le coton dans le cadre des négociations de l'OMC.

### **Après Cancun**

Pour les négociations sur le coton à l'OMC, la prochaine échéance de taille est donc mi-décembre, ainsi que les séances de travail qui se réuniront entre temps. L'objectif principal reste d'obtenir un paragraphe à part sur le coton dans la Déclaration ministérielle, ainsi qu'un traitement particulier du coton dans les décisions à prendre sur le soutien interne et les subventions aux exportations. Pour l'instant, il n'est pas clair sur quelle base les négociations se poursuivront à Genève. Ni le premier projet (24 août), ni le second (13 septembre) n'ont été adoptés, alors que d'autres textes ou prises de position formels ou informels ont circulé.

Pour limiter au maximum les risques cités plus haut, une pression forte devrait être maintenue à tous les niveaux, notamment par l'intermédiaire des ONGs et de la presse. Un accent particulier devrait être mis sur la sensibilisation de Washington et Bruxelles.

Les ministres de coopération et de développement de l'Union européenne pourraient également jouer un rôle important, notamment en suivant de près l'élaboration de la position européenne face au coton, ainsi qu'en veillant à la mise sur pied de programmes liés au renforcement des capacités de négociation des pays concernés et à la transformation et diversification des économies africaines sur place.

Il va sans dire que les délégations africaines à Genève, ainsi que les autorités dans les capitales manquent toujours de moyens pour pouvoir lutter à armes égales avec les pays industrialisés au sein de l'OMC. Plusieurs questions de fond vont devoir être approfondies, notamment celle de la compensation transitoire (« compatibilité » avec la législation de l'OMC) et celle des soutiens internes (irréductibilité des mesures « green box »).

Parallèlement, il faut suivre de près les approches bilatérales et régionales des grandes puissances. A la suite de l'échec de Cancun, les USA ont particulièrement souligné leur volonté de progresser dorénavant de manière plus ciblée, en visant la constitution d'une zone de libre-échange des Amériques. De son côté, l'UE est en train de mettre sur pied des accords de partenariat économique avec les pays ACP. Plusieurs réunions ministérielles dans ce contexte sont prévues au cours des prochains mois. Quant au panel Brésil-USA sur le coton (système de règlement des différends), les premiers rapports ou décisions devraient tomber ces prochaines semaines.

Pour d'information : [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org) (pour les différents documents cités ou pour les briefings de Cancun au quotidien : Passerelles no 1-6, 10 au 15 septembre 2003).

Ou auprès d'IDEAS Centre, 10 rue de l'Arquebuse, CH-1004 Genève, téléphone +41.22.807 17 40, e-mail [nicolas.imboden@ideascentre.ch](mailto:nicolas.imboden@ideascentre.ch) ou [natacha.bogorad@ideascentre.ch](mailto:natacha.bogorad@ideascentre.ch).