

L'avenir des filières cotonnières ouest africaines : quelles perspectives après Cancun?

Kako NUBUKPO¹

Communication à la Commission Economique de la Francophonie, Paris, 07-04-2004

La cinquième Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Cancun (Mexique) en septembre 2003 a mis en évidence la nécessité de trouver une solution rapide au problème du coton ouest africain menacé de disparition, au regard du fonctionnement et du contexte actuels de la filière.

En effet, concurrencés au plan international par une production abondamment subventionnée originaire des pays occidentaux, notamment des Etats-Unis d'Amérique et de l'Union Européenne, les Etats africains instigateurs de *l'Initiative Coton* (Bénin, Burkina, Mali et Tchad) et d'autres, dénoncent ces pratiques génératrices de distorsions et en porte à faux avec le discours néolibéral.

Cependant, au-delà de la dénonciation des subventions, se profilent d'autres problèmes, tout aussi importants sinon plus, susceptibles d'expliquer le désarroi actuel des producteurs de coton ouest africains (Fok, 2002). A titre d'exemple, il convient de mentionner la baisse tendancielle du cours des matières premières dont le coton, l'absence de diversification de la base productive des économies exportatrices de coton, la faible proportion de coton transformée au sein de la sous région...

L'objectif de cet article est d'analyser les principales mutations auxquelles sont confrontées les filières cotonnières d'Afrique de l'ouest et d'en inférer des enseignements dans le souci de garantir leur compétitivité et leur durabilité, au regard des contraintes et opportunités des contextes régional et international.

La première partie expose les défis techniques issus de la stagnation des rendements cotonniers et analyse la question controversée de l'utilisation du coton génétiquement

¹ Economiste au CIRAD, Département CA, Programme Coton, Agropolis, Montpellier
Contact : nubukpo@cirad.fr

modifié. L'analyse de la question de la transformation du coton qui alimente les débats actuels à l'échelle sous-régionale et plus globalement celle de l'impact des politiques régionales sur la viabilité de la filière coton, constituent l'objet de la deuxième partie. Enfin, dans une troisième partie, le défi du multilatéralisme, illustré d'une part, par l'Accord UE/ACP de Cotonou et, d'autre part, par les négociations en cours à l'OMC, permet de discuter les modalités idoines d'inscription des filières cotonnières ouest africaines au sein du commerce international.

I. Le défi technique : la question du coton génétiquement modifié

1.1. Les options envisageables

Une des premières options techniques pour augmenter et stabiliser la production cotonnière est dans les différentes écologies *la maîtrise de l'eau*. Dans la sous région celle-ci est assez peu développée et concerne en premier lieu quelques grands aménagements hydro agricoles (dans la vallée du Sénégal et dans le delta intérieur du Niger). Dans les aménagements existants des progrès techniques significatifs sont encore envisageables en termes d'intensification. Une option concerne l'extension de ces aménagements, alors que la maintenance et la réhabilitation des aménagements existants constituent déjà une charge importante. Pour ce qui est de l'amélioration de l'efficacité et de la productivité du travail agricole il est important de généraliser la promotion de *la traction animale* que ce soit pour la culture ou pour les transports des intrants, des produits et des personnes. La même remarque pourrait être faite pour le recours aux engrais et aux variétés améliorées.

En effet, de façon classique, *la mise au point et la diffusion de variétés améliorées* restent la base de l'amélioration de la productivité, de la rusticité et de la qualité de la production cotonnière. Cependant, les diagnostics agronomiques conduits *in situ* montrent qu'avant le potentiel des variétés cultivées (traditionnelles ou améliorées) c'est le disponible en eau, la fertilité des sols, la maîtrise des adventices qui sont les facteurs limitants (Nubukpo et Galiba 1999). En outre, les apports d'engrais se révèlent en général insuffisants pour assurer un équilibre minéral au niveau de l'ensemble de la rotation des cultures. Il convient également d'indiquer que l'intégration agriculture-élevage permet d'améliorer la fertilité des sols par l'apport de fumure organique. Les travaux d'amélioration variétale doivent aussi se

poursuivre et le recours aux biotechnologies peut être envisagé sans surestimer leur impact potentiel.

En effet les potentiels des variétés améliorées ne pourront s'exprimer de façon durable que si les sols, de plus en plus rares et sollicités, sont exploités de façon moins minière, plus durable (Reardon 1998). L'augmentation des surfaces cultivées, simplement due à la croissance démographique, se fait pour une grande part et de plus en plus par un raccourcissement des durées de jachère. La reconstitution de la fertilité minérale et organique des sols s'en trouve de plus en plus mal assurée. L'enjeu est d'identifier, de mettre au point et de diffuser des techniques que l'on désignera de façon générique d'*agriculture de conservation* composante fondamentale d'une gestion durable des ressources naturelles.

La gamme des techniques est large et concerne l'aménagement des sols par des diguettes de pierre, des bandes herbeuses, l'introduction d'arbres améliorateurs conduits en haie, en parc ou dans des jachères, la pratique du semis sous couverture végétale etc. De nombreuses actions plus ou moins ponctuelles ont été conduites par la recherche et devraient servir de base pour des actions de recherche développement de plus grande envergure à même de changer de façon significative les pratiques des paysans de la région. En tout état de cause, la question la plus médiatisée à l'heure actuelle est celle de l'introduction du coton génétiquement modifié (CGM).

1.2. La question du Coton Génétiquement Modifié (CGM) : état des lieux

20% du coton mondial est transgénique : selon l'ISAAA, (*International Service for the Acquisition of Agri-Biotech applications*), la surface totale de coton OGM cultivée en 2002 serait de 6,8 millions d'hectares (Mha), soit 12,8% de la surface globale de cultures transgéniques (53 Mha). Le coton arrive en troisième position après le soja et le maïs. A l'heure actuelle, huit pays autorisent les cultures commerciales : l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, la Chine, les Etats-Unis, l'Inde, l'Indonésie et le Mexique. Les Etats-Unis sont les premiers producteurs mondiaux de coton transgénique. Il est cultivé sur 3,6 millions d'hectares, ce qui représente plus de 70% du coton cultivé aux Etats-Unis. Il s'agit pour 50% de coton tolérant un herbicide, pour 2% de coton Bt et pour 48% de coton ayant les deux caractéristiques.

L’Afrique du Sud a autorisé la commercialisation du coton Bt par le biais de la loi sur les organismes génétiquement modifiés (GMO Act 15) en 1997. Ce fut la première variété transgénique commercialisée en Afrique. En 2000, 100 000 ha de coton Bt ont été plantés en Afrique du Sud. **En Europe, il n’y a pas de variétés de coton transgénique autorisées à la culture.** Deux variétés ont reçu un avis favorable du Comité Scientifique de l’UE, le 14 juillet 1998. Le Royaume-Uni a délivré en décembre 2002, une autorisation de mise sur le marché pour deux huiles dérivées de coton transgénique. Ces autorisations ne constituent pas une entorse au moratoire de 1999, car elles ont été jugées équivalentes en substance aux huiles dérivées de coton conventionnel et ont été autorisées selon le Règlement Novel Food (258/97).

1. 3. Le CGM en Afrique de l’ouest

Les deux pays de l’UEMOA les plus avancés dans la législation sur l’utilisation du CGM semblent être le Burkina et le Mali. En 2003, le Burkina a adopté une législation sur la biosécurité. Cependant, avant même l’adoption de cette législation, le Burkina aurait importé (GRAIN, 2004) des Etats-Unis deux variétés de coton Bt, l’une de Monsanto et l’autre de Syngenta. Des essais au champ seraient en cours sur les stations de recherche de l’Institut National de l’Environnement et de la Recherche Agronomique (INERA) à farakoba et à Kouaré.

En ce qui concerne le Mali, d’après l’ONG GRAIN (2004), « les chercheurs de l’Institut d’Economie Rurale sont en train de mettre la dernière touche au projet quinquennal qui doit développer et commercialiser le coton transgénique avec l’US AID, Monsanto, Syngenta et Dow Agrosiences. D’après les termes de l’accord, les essais au champ de coton transgénique Bt commenceront en 2004 ». En tout état de cause, il convient d’indiquer que les discussions relatives à l’introduction du CGM ne sont pas publiques, ce qui contribue à alimenter nombre de fantasmes et entretenir une opacité en porte-à-faux avec les impératifs du devoir d’information des pouvoirs publics vis-à-vis des citoyens.

Une étude réalisée par des chercheurs de l’Université de Purdue aux Etats-Unis en 2003 sur le coût économique de la non-adoption du coton Bt en Afrique de l’ouest indique que le manque à gagner varie « d’un minimum de 7 à un maximum de 67 millions \$ pour le Mali; de 4 à 41 millions \$ pour le Burkina Faso; de 5 à 52 millions \$ pour le Bénin; de 4 à 38 millions \$ pour la Côte d’Ivoire; et de 1 à 7 millions \$ pour le Sénégal. La réduction de l’utilisation d’insecticide serait un avantage environnemental supplémentaire. Ne pas utiliser

cette technologie améliorée entraînera des pertes énormes de rendement et/ou des coûts plus élevés d'insecticides, et du coup entraînerait une perte de parts de marché » (Cabanilla, Abdoulaye et Sanders 2003).

Cependant, il convient de préciser l'absence de consensus relatif aux conséquences de l'utilisation du CGM en Afrique de l'ouest. Certaines préoccupations font état du risque d'une dépendance accrue des producteurs de coton à l'égard des firmes qui commercialisent le CGM. D'autres auteurs insistent sur le gain attendu d'autres techniques ne nécessitant nullement l'introduction du CGM, telles que la lutte étagée ciblée, le traitement sur seuil ou la gestion intégrée de la production et des déprédateurs. Ces programmes pourraient fortement réduire l'utilisation des pesticides (environ 70%), mais sont relativement peu appliqués en Afrique de l'ouest (seulement sur 10% de la surface cotonnière au Mali), du fait notamment de la réduction progressive des budgets.

En outre, l'incertitude sur les effets à moyen-long terme de l'utilisation du CGM sur la santé humaine et l'environnement conduit certains chercheurs à plaider pour l'application du principe de précaution, à l'instar de l'Union Européenne et une large information du public, ainsi que le prévoit la Convention sur la diversité biologique ratifiée par tous les pays d'Afrique de l'ouest.

Enfin, les études et les observations divergent de façon importante en ce qui concerne les bénéfices potentiels du CGM. Dans une étude réalisée au Mexique, Traxler (2001) rend compte des avantages de la culture de coton transgénique : diminution de la quantité de pesticide appliquée de 80%, augmentation des rendements de l'ordre de 0,29 tonne/ha avec le coton Bt, qualité supérieure de la fibre. L'ensemble de ces bénéfices se traduit, d'après Traxler, par un gain de 295 \$/ha par rapport à une culture de coton conventionnel.

Cependant, certaines études mettent en doute ces bénéfices supposés : Y. Ismael et al. (2001), qui font état de résultats très favorables au coton transgénique en Afrique du Sud, concluent leur analyse en expliquant que « la période d'étude de deux ans est courte, aucune conclusion définitive ne peut être dressée quant aux dynamiques de la région. Quelques paysans pourraient décider de retourner aux variétés de coton non transgénique et ce au vu d'une éventuelle augmentation du prix des semences. Plusieurs années de données sont nécessaires avant qu'un jugement final des bénéfices liés au coton Bt par les petits exploitants

puisse être effectif ». Enfin, ils estiment qu'une étude complète devrait mesurer la différence potentielle de bénéfices entre les grands exploitants commerciaux et les micro exploitations familiales, au regard des difficultés d'investissement de ces derniers (notamment en termes d'achat des semences).

De même, en 2002, des agriculteurs indiens ont dû faire face à une crise financière pour avoir investi cinq fois plus d'argent dans l'achat de semences de coton Bt (4500 roupies par hectare au lieu de 950 roupies pour des semences traditionnelles) qui se sont révélées être sensibles aux insectes auxquels elles étaient théoriquement résistantes. Ceci a renforcé la déception des agriculteurs indiens vis-à-vis de la politique agricole indienne et des produits OGM (faible hausse de productivité, coût élevé des semences transgéniques).

Il faut insister sur le fait que pour l'heure, les bénéfices économiques attendus de l'introduction des OGM, pour le moins différenciés, ne sont a priori pas de nature à bouleverser l'allocation des ressources et la distribution globale des parts de marché entre les producteurs. En particulier, il semble que le bénéfice éventuel tiré des OGM soit moins important que d'autres déterminants des revenus tels que l'évolution des cours mondiaux et les systèmes de soutien.

II. La transformation du coton ouest africain : financement, rôle des acteurs et impact des politiques régionales

L'Organisation professionnelle des industries cotonnières et textiles de la zone UEMOA (OPICT), a indiqué lors d'une table ronde à Bamako les 19 et 20 février 2004 sur la « *transformation du coton dans la zone UEMOA* » son ambition de parvenir à l'horizon 2010 à la « transformation locale de 25% de la production de coton-fibre de la zone, avec la création de 50 000 emplois », contre moins de 5% à l'heure actuelle. La réussite d'un tel chantier suppose la mise en place de modalités idoines de financement de la transformation, au-delà de la revendication de l'OPICT consistant à faire interdire l'importation sur le territoire de l'UEMOA de tissus « Africa Print » (fancy, wax et assimilés), ou encore exigeant la suspension de la TVA sur les produits textiles pendant 4 ou 5 ans.

2.1. Les modalités d'un financement à l'échelle régionale

Appréhender le coton comme moteur de développement endogène dans l'UEMOA suppose la mise en place, non seulement d'un cadre institutionnel idoine, mais aussi et

surtout de mécanismes financiers adaptés au contexte spécifique de l'UEMOA, à savoir la coexistence d'une surliquidité bancaire évaluée à 400 milliards de F CFA et d'une multiplicité de projets en recherche de financement.

De quelle manière la mise en place d'un fonds régional, à l'instar de celui envisagé par la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) pour la promotion de la production et d'incitation à la transformation locale de la fibre de coton dans l'UEMOA s'insère-t-elle dans le contexte financier de l'UEMOA ?

Dans un premier temps, il conviendrait de recenser les besoins de financements, à l'aune des trois objectifs affichés pour le fonds :

- sécuriser les revenus des producteurs de coton ;
- attirer l'investissement privé dans la transformation de la fibre ;
- encourager l'implication des égreneurs dans la première transformation de la fibre.

La réalisation de ces objectifs ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur **les modalités de sécurisation des revenus des producteurs, dans un contexte d'existence potentielle de deux phénomènes bien connus des spécialistes d'économie financière, à savoir la sélection adverse et l'aléa moral.** Par ailleurs, l'investissement privé répond à des exigences de rentabilité et il conviendra de définir des scénarii tenant compte des différents seuils de rentabilité escomptés dans l'activité de transformation de la fibre. Enfin, l'implication des égreneurs dans la première transformation de la fibre suppose la mise en place de mécanismes précis d'incitation, tenant compte des différentes contraintes auxquelles les égreneurs sont actuellement confrontés.

Il convient également de souligner l'importance **de la réflexion relative à la répartition optimale des ressources du fonds sur les différentes activités** ci-dessus identifiées et l'évolution prévisible de cette répartition dans le temps. Une telle réflexion devra être présente lors des projections financières.

L'ambition de l'UEMOA est de constituer un espace économique intégré à moyen terme, et la politique agricole commune dont les principaux axes ont été validés en janvier 2002 par les instances appropriées (Conseil des Ministres et Conférence des Chefs d'Etat) est clairement orientée dans ce sens. Cependant, à l'heure actuelle, chaque pays de l'Union dispose de son secteur agricole et il paraît d'ores et déjà indispensable de réfléchir **sur les**

modalités concrètes de l'utilisation par chaque pays, des ressources du fonds commun.

La règle de partage sera –t-elle l'égal accès des pays producteurs de coton aux ressources du fonds, ou est-il envisageable de fonder l'utilisation des fonds sur un principe d'équité, dont il faudrait alors concevoir à la fois la définition et ses implications pratiques.

Enfin, dans le montage financier, il faudra veiller à **identifier les modalités concrètes de mobilisation des ressources, notamment par rapport aux exigences du Conseil Régional de l'Épargne et des Marchés Financiers (CREMF)**, l'organisme de surveillance du marché financier sous-régional. De même, la discussion sur l'origine des sources de financement ne pourra éviter la question du **risque d'éviction** d'autres financements, dans une optique de recherche de complémentarité entre les différents secteurs des économies de l'UEMOA.

2.2. La promotion des organisations de producteurs et le rôle-clé de la microfinance : de nouveaux arrangements institutionnels à promouvoir

Le contexte actuel de post ajustement structurel se caractérise par un désengagement des Etats, par la décentralisation et par la privatisation des sociétés cotonnières.

La décentralisation ouvre en particulier de nouvelles perspectives en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles. Les possibilités techniques de gains de productivité évoqués ci-dessus requièrent pour être durables une *sécurisation dans l'accès au foncier et aux autres ressources*. Cette sécurisation nécessite souvent un nouveau cadre législatif et réglementaire et passe par des politiques publiques négociées entre les nouvelles autorités locales promues par la décentralisation et les groupes sociaux concernés dûment organisés.

Dans la région ouest africaine, les déclarations d'intention politiques dans ces domaines ont été fortes et renouvelées mais les actions de mise en œuvre restent assez limitées. Pour les Etats qui ont initié des mesures comme pour ceux qui demeurent attentistes, il importe d'analyser les conditions de mise en œuvre de ces politiques ainsi que leurs effets tant en termes d'efficacité que d'équité. Ceci permettra certains réajustements dans la formulation des options et dans les préconisations de mise en œuvre.

Dans les déclarations de politique, dans les actions de certains bailleurs et de nombreuses ONG, beaucoup d'espoirs sont mis dans *les organisations de producteurs* plus particulièrement pour compenser les défaillances des Etats et des marchés. On a compté sur

les organisations de producteurs pour distribuer les intrants, collecter les produits, garantir les crédits. Cependant, en premier lieu, pour que ces organisations soient viables, pour limiter les comportements opportunistes de court terme, il importe de leur proposer un statut juridique adapté, de mettre au point des modes de financement durables (cotisations et taxes para fiscales) et de former leurs membres et leurs cadres.

Il importe ainsi de conduire des analyses comparatives sur les conditions de la promotion et de la conduite des organisations de producteurs ainsi que sur leur impact en termes d'efficacité et d'équité.

Le processus de privatisation de l'agriculture concerne également son amont et son aval.

Pour l'amont, la privatisation de *la fabrication et de la distribution des semences* pose des problèmes d'accès liés à leur brevetabilité notamment lorsque des biotechnologies sont mises en oeuvre. Dans ce domaine, la recherche publique (nationale et internationale) a une responsabilité et un rôle clé à jouer pour limiter les processus d'exclusion des plus démunis. Toujours pour l'amont, **la privatisation a montré ses limites que ce soit pour l'approvisionnement en engrais ou pour la fourniture de crédits**. Face à ces deux incomplétudes de marchés, les pouvoirs publics en synergie avec les organisations de producteurs et le secteur privé concerné ont un rôle à jouer.

En matière de crédits, les défaillances des banques publiques spécialisées dans le financement de l'agriculture n'ont pas été compensées par les institutions dites de microfinance, notamment dans un contexte de démantèlement de l'organisation intégrée des filières cotonnières ouest africaines. L'agriculture est une activité trop risquée pour susciter une offre de crédit à moyen et long terme, que ce soit par les banques commerciales ou par les systèmes financiers décentralisés (sauf si ceux ci sont effectivement contrôlés par des paysans). La *microfinance* est davantage efficace pour permettre un accès rapide à de petits financements pour des ménages pauvres en difficulté ; de plus étant liée à la promotion d'activités génératrices de revenus elle leur permet de rembourser leurs dettes et ainsi de sortir d'une spirale difficultés financières (plus ou moins accidentelle) – difficultés alimentaires – endettement etc..

La microfinance peut donc jouer un rôle significatif dans la réduction de difficultés conjoncturelles, mais **pour un financement durable de la production et la**

commercialisation du coton, des expériences de financement par le canal d'un « pool bancaire », à l'instar de ce que le Mali a mis en place depuis quelques années, semblent devoir être encouragées. Toutefois, subsiste la question du rapatriement des devises suite à l'exportation du coton, rapatriement souvent rendu difficile du fait du principe de novation qui permet aux « maisons-mères » des banques impliquées dans la commercialisation du coton de se rembourser directement dès réception des recettes de la vente du coton.

En ce qui concerne la micro-finance, cette dernière a besoin pour s'épanouir sans trop de risques pour les emprunteurs comme pour les prêteurs d'un cadre législatif comme cela est déjà réalisé dans le cadre de l'UMOA (loi « Parmec »).

Pour ce qui est de la privatisation de l'aval, la tendance serait à l'intégration des producteurs par le commerce et par les entreprises de transformation celles-ci prenant la place des sociétés et offices publics combattus par l'ajustement structurel. Ces relations contractuelles peuvent contribuer à réduire les risques de marchés pour les producteurs mais elles ne sont pas sans risques de domination d'où la nécessité d'un *contrôle par les pouvoirs publics* en partenariat avec les organisations professionnelles.

La privatisation de l'amont comme de l'aval passe par l'émergence ou le renforcement de certaines professions (commerçants, transporteurs, transformateurs). Leur promotion et leur structuration sont à envisager en phase et sur les mêmes principes que celles des organisations de producteurs. Les mêmes analyses comparatives sur les conditions de mise en œuvre des mesures correspondantes et sur leurs impacts en termes d'efficacité et d'équité seraient à promouvoir.

2.3. Le rôle des politiques régionales

La promotion des options institutionnelles comme celle des options techniques implique souvent des dépenses publiques plus ou moins importantes que ce soit en termes d'investissements ou de fonctionnement de services publics. Or le contexte actuel de l'UEMOA est celui d'une réduction drastique des dépenses publiques, en conformité avec les orientations du pacte de convergence signé et appliqué par les différents Etats de l'UEMOA. Une application stricte de ce pacte, au-delà du fait qu'elle peut conduire certains Etats à retarder ou même s'abstenir d'effectuer des investissements publics indispensables,

tend à favoriser, du fait même des modalités d'élaboration des critères de convergence, un biais procyclique dans l'utilisation des finances publiques des Etats de l'UEMOA.

Ainsi, l'absence de degrés de liberté pour les gouvernants des pays de l'UEMOA au plan monétaire, du fait de l'existence d'une monnaie et d'une politique monétaire commune, dont la principale difficulté est de ne pouvoir répondre aux chocs asymétriques auxquels les pays de la zone peuvent être confrontés, se double au plan budgétaire de la difficile utilisation à des fins contracycliques, de politiques budgétaires et sectorielles dont la logique régionale tend à être de plus en plus marquée. Enfin, au niveau de l'UEMOA et de la CEDEAO, la mise en place d'une politique agricole commune ne sera un chantier fructueux qu'à la condition que les Etats dépassent le stade des déclarations d'intention et consentent réellement les abandons de souveraineté indispensables au succès des initiatives et institutions supranationales.

III. L'après-Cancun : le coton ouest africain au défi du multilatéralisme

3.1. Le traitement de l'*Initiative coton* à Cancun

De la Conférence ministérielle de Cancun, il convient de retenir le rôle joué par l'alliance entre les pays du G21 et le groupe des pays les moins avancés (PMA), pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) et Union africaine (UA), représentant en tout près de 90 pays membres de l'OMC. La Conférence de Cancun aura fait apparaître à nouveau la fracture Nord-Sud, du fait notamment de la difficulté inhérente à l'absence de prise en considération des revendications légitimes des pays à l'origine de l'*Initiative* (Miroudot 2004).

Pourtant dès l'ouverture des négociations, cette alliance semblait difficile dans les négociations agricoles, le premier groupe ayant une approche plus libérale que le second, ce qui conduit d'ailleurs à ne point exclure le risque d'instrumentalisation des auteurs de « l'Initiative coton » par les pays de l'ancien groupe dit « de Cairns ». Il a fallu attendre la publication du projet de Déclaration ministérielle pour voir émerger ce front commun des pays en développement. **Cependant, il faut s'interroger sur la pérennité de cette grande alliance du G21 et du groupe ACP-PMA-UA et sur sa capacité à peser dans les**

négociations commerciales à l'avenir. Cette alliance reste en effet fragile, de l'intérieur comme de l'extérieur.

A Cancun, les pays en développement ont certes réalisé une avancée indéniable en termes d'accroissement de leur pouvoir de négociation. **Cependant la capacité des PED à peser ensemble dans les négociations commerciales à long terme repose sur des bases fragiles.** En outre, la position des pays en développement ne remet pas en cause la primauté du libre-échange. Leurs revendications sont davantage basées sur les modalités d'aménagement des règles que sur une refonte totale des principes de l'échange international et les négociations agricoles illustrent particulièrement bien cette situation (Solagral, 2003).

Il est évidemment important que les pays en développement s'attaquent aux mesures de politique agricole des pays du Nord qui déstabilisent les marchés mondiaux et entraînent sur ces marchés une concurrence déloyale. **Mais il semble encore plus important de discuter de l'impact de la libéralisation des échanges agricoles sur les problèmes des prix et de l'offre mondiale. Cette discussion implique de reconsidérer toute la structure des négociations agricoles, en autorisant la protection des marchés nationaux ou régionaux, et en assurant une véritable gestion de l'offre mondiale** (Solagral 2003, op.cit.).

3.2. Quel avenir pour le coton ouest africain suite à l'échec de la cinquième Conférence Ministérielle de l'OMC à Cancun ?

Les enseignements à tirer de l'échec de la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Cancun au Mexique en septembre 2003 sont riches, tant au niveau du rôle des pays en développement dans les négociations commerciales, de la pertinence du libre échange comme fondement de la régulation commerciale internationale qu'au niveau de l'avenir du multilatéralisme. A plus court terme, il faut également s'interroger sur l'impact de cet échec sur la poursuite des négociations lancées à Doha.

Dans le premier cas, il s'agissait de lancer un nouveau cycle de négociations. Dans le second cas, l'objectif était d'avancer sur l'agenda décidé à Doha. Il s'agissait davantage d'une revue à mi-parcours. Certes l'échec de Cancun vient ralentir le processus, mais celui-ci n'est pas bloqué.

La question est désormais de savoir si le calendrier des négociations fixé par la Déclaration de Doha pourra être respecté. A quelques mois de la fin officielle du cycle de négociation, la réponse est évidente : non. Il est peu probable que le cycle de Doha soit bouclé

dans les temps même si à Cancun les ministres ont décidé de convoquer le Conseil général de l'OMC le 15 décembre 2004 pour tenter de conclure le cycle de “ manière positive et dans les temps ”. Cependant, au mois d'août 2003 déjà, il paraissait clair que les questions très controversées de l'agriculture ou de l'accès aux marchés des produits industriels ne pourraient être réglées à Cancun en quelques jours.

En outre, d'autres échéances risquent fort d'influencer de manière déterminante les discussions. **En effet, l'année 2004 sera marquée par les élections présidentielles aux Etats-Unis et le changement de la Commission européenne à l'automne.** De même, **le début de l'année 2004 est marqué par la fin de la clause de paix qui empêche les pays membres de contester l'utilisation de soutiens à l'agriculture tant qu'ils sont conformes aux engagements pris à l'OMC et qu'ils ne dépassent pas leur niveau de 1992, même s'ils constituent un dumping.** L'Union européenne défend la prorogation de cette clause, et s'attache à obtenir gain de cause.

En tout état de cause, deux principales directions devraient être prises par les Etats ouest africains, au plan du commerce international et au plan interne (national et sous-régional) :

- **dans le cadre de la poursuite des négociations à l'OMC,** il convient de défendre conjointement la position qui consiste à exiger la suppression des subventions sur le coton, d'où le primat de la libéralisation totale du marché du coton sur lequel les pays ouest africains ont un avantage comparatif certain, et celle qui consiste à réclamer un traitement spécial et différencié pour certains produits pour lesquels les économies ouest africaines ne disposent pas actuellement d'avantages comparatifs. Sur le plan des règles de l'OMC, rien n'interdit cette dualité de positions qui peut sembler a priori contradictoire dans les principes. En effet, il convient de garder à l'esprit que les positions de négociation évoluent forcément dans le temps et que probablement, les Etats ouest africains seront à terme obligés de céder sur certains points, notamment l'exigence européenne et américaine de traiter dans un « paquet » commun, l'ensemble des produits agricoles, sans référence particulière au coton. Sur le fond, cette double exigence devrait traduire les choix de spécialisations pour lesquelles optent les Etats ouest africains, à savoir, pour le coton, une insertion dans l'économie mondiale basée sur l'acceptation des règles du libre-échange et pour d'autres produits,

une adhésion progressive au dogme du libre échange et donc, à l'instar des économies émergentes d'Asie, pour un protectionnisme temporaire ;

- **sur les plans national et régional**, il convient de prendre en compte les recommandations américaine et européenne, à savoir une plus grande diversification des économies ouest africaines. En effet, il n'est pas sécurisant que les économies ouest africaines dépendent de manière aussi importante d'un seul produit, le coton. Cette dépendance est d'autant plus problématique que la volatilité des cours mondiaux du coton et la forte prégnance des aléas climatiques dans l'agriculture ouest africaine ont tendance à accroître la vulnérabilité de cette dernière, très peu dotée en instruments d'amortissement de chocs exogènes. Pour autant, la solution n'est pas forcément au niveau du plaidoyer actuel pour une transformation accrue du coton. Certains problèmes structurels que rencontrent les économies ouest africaines, à savoir le coût élevé de l'énergie (l'industrie textile en est une grande consommatrice), du transport, la forte concurrence des friperies, des tissus et pagnes importés dont sont friandes les populations ouest africaines, la faible capacité d'absorption du marché régional au regard du fort niveau de l'offre potentielle, les difficultés à faire consentir par les Etats, les abandons de souveraineté indispensables à la mise en place de véritables politiques régionales, font craindre un succès mitigé à court terme d'une stratégie volontariste de transformation à grande échelle du coton. Ceci n'exclut cependant pas des initiatives au sein de niches spécifiques comme le marché d'exportations de produits dits « culturels », fondés sur l'artisanat et donc un savoir-faire en matière de filature original. Par ailleurs, l'idée d'un fonds de compensation qui a, pour l'heure, la faveur de l'Union Européenne pourrait se traduire concrètement par un investissement accru dans la recherche cotonnière, en matière de rendement et de qualité, dans le souci de donner un contenu concret au concept de « coton équitable » en Afrique de l'ouest.

CONCLUSION

Les défis techniques, institutionnels et politiques auxquels sont confrontées les filières cotonnières ouest africaines ne peuvent trouver des réponses exclusivement

nationales ou même sous-régionales. L'échec de la Conférence Ministérielle de l'OMC à Cancun et surtout les raisons de l'échec, mettent en relief un tel constat et plaident pour une réforme des instruments de la gouvernance internationale. En ce qui concerne l'OMC, de nombreuses questions doivent être explorées : comment réformer l'OMC pour rendre le processus de négociations plus efficace et plus équitable ? Pour quels objectifs ? Quels sujets sur la table des négociations ? De même convient-il d'admettre que l'Accord UE/ACP de Cotonou marque la fin des préférences non-réciproques et on ne pourra pas longtemps faire l'économie d'une réflexion sur la raison d'être et le contenu à long terme d'un tel accord, notamment dans un contexte de primauté des règles de l'OMC dans le commerce international.

Cependant, il importe de reconnaître que l'avenir du coton ouest africain n'est pas seulement lié à l'évolution des règles de l'OMC. Il nécessite que soient également discutées et résolues un certain nombre de questions :

- Comment lutter contre la stagnation des rendements observée au niveau de la culture cotonnière ? En d'autres termes, quelles pourraient être les alternatives techniques pour une gestion durable des systèmes de culture à base de cotonniers pour les paysans ouest africains ?
- De quelles manières, dans un contexte d'Etats « faibles », peut-on envisager une application optimale du principe de précaution vis-à-vis de l'introduction du coton génétiquement modifié en Afrique de l'ouest ?
- De quelles manières, la maîtrise des déterminants endogènes de la compétitivité (coûts de production, qualité, taux de change...) et de la durabilité (protection de l'environnement, lutte contre l'érosion des sols...) du coton ouest africain est susceptible d'accroître la performance des filières cotonnières ouest africaines?
- Comment protéger efficacement les producteurs contre les fluctuations erratiques des cours mondiaux du coton et les tendances lourdes baissières de ceux-ci?
- Quelles sont les implications pratiques, notamment en termes de financement, de la volonté affichée par les pouvoirs publics ouest africains de transformer à l'horizon 2010, 25% de la production de coton-fibre de la sous région?

- Existe-il pour les filières cotonnières ouest africaines, un niveau de protectionnisme compatible avec les nouvelles règles du commerce international ? En particulier, les exigences formulées par l'OPICT, notamment l'interdiction d'importations de tissus n'entrent-elles pas en contradiction avec les accords commerciaux internationaux auxquels ont souscrit les Etats de l'UEMOA ?
- Quels types de coordination entre acteurs envisager pour gérer au mieux les mutations institutionnelles (privatisation des sociétés cotonnières, promotion des organisations de producteurs...) en cours au sein des filières cotonnières ouest africaines ?
- Est-il possible d'envisager dans le cadre du NEPAD, une « *initiative coton* » à l'instar de « *l'initiative manioc* » qui vient d'être entérinée conjointement par le Secrétariat du NEPAD et l'IITA d'Ibadan ? Si oui, quels en seraient le contenu et les contours exacts ?
- Comment accroître le pouvoir de négociation des représentants africains dans les instances commerciales internationales ?

Références bibliographiques

CABANILLA L., ABDOULAYE T., SANDERS J. (1993) « Coût économique de la non-adoption du coton Bt en Afrique de l'ouest : référence au cas du Mali », Communication à la 7^e Conférence internationale de l'ICABR, Ravello, Italie, du 29 juin au 3 juillet 2003, 20 P.

Commissariat Général du Plan (2001) « OGM et agriculture : options pour l'action publique », La Documentation Française, Paris, septembre 2001, 393P.

FOK M. (2002) « Intégration de l'agriculture dans les négociations internationales de l'OMC : comment saisir les opportunités offertes pour les filières cotonnières ? », Communication à la Concertation ministérielle sur la filière coton en Afrique de l'Ouest et du Centre CMA/AOC, Abidjan, 25 et 26 juin 2002, 17P.

GRAIN (2004) « Le coton génétiquement modifié envahit l'Afrique de l'ouest », <http://www.grain.org/publications>, 2004.

GOZLAN E., MARETTE S. (2000) « Commerce international et incertitude sur la qualité des produits », *Economie Internationale*, la Revue du CEPII, N°81, 1^{er} trimestre 2000.

ISMAEL Y., BENNETT R., MORSE S. (2001) “ Farm Level Impact of Bt Cotton in South Africa”, in *Biotechnology and Development Monitor, Perspectives*, N°48, P.15-19.

LEMARIE S., JORGE I. (1999) « Le développement des biotechnologies agricoles et des OGM aux Etats-Unis », Rapport de synthèse, INRA/SERD, Grenoble, mars 1999.

MIROUDOT S. (2004) « Quel avenir pour l'initiative sectorielle en faveur du coton après l'échec de Cancun ? », Mimeo, Groupe d'Economie Mondiale, Institut d'Etudes Politiques de Paris, mars 2004, 32P.

NUBUKPO K., GALIBA M. (1999) « *Agricultural Intensification in West Africa : Insights from Sasakawa Global 2000's Experience* », Selected Paper, Workshop on Agricultural Transformation, Nairobi, Kenya, 27-30 Juin 1999.

OMC (2003) « Réduction de la pauvreté : initiative sectorielle en faveur du coton », Proposition conjointe du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad, Comité de l'agriculture, session extraordinaire, 4 août 2003, TN/AG/GEN/6.

REARDON T. (1998) «African agriculture : productivity and sustainability issues», in Eicher C., Staatz J., eds «*International agricultural development*», The John Hopkins University Press, Baltimore and London, PP.444-457.

SOLAGRAL (2003) « Echec de la Cinquième Conférence Ministérielle de l'OMC à Cancun : Vers une crise du système commercial multilatéral ? », SOLAGRAL, Paris, septembre 2003, 13P.

TRAXLER G. (2001) « Transgenic Cotton in Mexico : Economic and Environmental Impacts », in « Economic and Environmental Impacts of First Generation Biotechnologies, ed. Nicolas kalaitzandonakes, 2001.