



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

Année académique 2005/2006

Mutations et régulation du commerce mondial : quelle place pour le développement ?
(Antoine Brawand)

DOCUMENT DE SEMINAIRE

LES ENJEUX DES SUBVENTIONS DANS LE COMMERCE MONDIAL: LE CAS DU COTON

Préparé et présenté par :

Sandrine Carole SA'A MAKOO

Thomas PITAUD

Ousmane OROU-TOKO

Napatet VIDHYAKOM

Master/IUED – Juin 2006

SOMMAIRE

Introduction générale

(Page 3)

Chapitre 1: La place du coton dans les économies des pays producteurs d'Afrique de l'Ouest

(Page 4)

Chapitre 2: Les mécanismes de soutien à l'agriculture américaine : l'exemple du coton

(Page 16)

Chapitre 3: Les effets des subventions sur le commerce mondial du coton

(Page 30)

Chapitre 4: Les négociations relatives au coton à l'OMC

(Page 46)

Conclusion générale

(Page 63)

Introduction générale

Au cours de ces dernières années, les négociations commerciales du cycle de Doha pour le développement à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ont été marquées par la question du coton. L'opposition entre, d'une part les pays producteurs d'Afrique de l'ouest et du centre et du Brésil et d'autre part les pays du nord, notamment les Etats-Unis, qui subventionnent fortement leurs producteurs de coton et de ce fait, contribuent à la diminution des prix mondiaux du coton.

Au regard de ce conflit et de son ampleur, il nous est apparu important de comprendre pourquoi le cas du coton a-t-il cristallisé l'opposition entre pays du nord et pays du sud et surtout, quels enjeux se trouvent derrière la production et le commerce du coton.

Pour tenter d'apporter des éléments de réponse à cette problématique, nous nous proposons tout d'abord d'étudier la place du coton dans les pays d'Afrique de l'ouest et du centre afin de mieux comprendre son rôle dans le développement de ces pays. Dans un deuxième temps nous aborderons les mécanismes de subventions développés par les Etats-Unis afin de soutenir son industrie cotonnière. Cela devrait nous permettre de mieux cerner la position des Etats-Unis vis-à-vis du coton. Après avoir observé les enjeux de la culture du coton en Afrique et aux Etats-Unis, nous tenterons d'évaluer l'impact de ces subventions sur le commerce et la filière du coton. Enfin, nous essayerons d'y voir plus clair dans les négociations en présentant comment celles-ci se déroulent dans le cadre de l'OMC.

CHAPITRE I

**« PLACE DU COTON DANS LES ECONOMIES DES PAYS DE
L'AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE »**

Sa'a Makoo Sandrine Carole

I. INTRODUCTION

Le coton fait partie des cultures les plus répandues dans les pays en développement. Il constitue une source de revenus et de devises entraînant de ce fait l'investissement et la croissance économique. La culture du Coton occupe pour beaucoup de pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre (A.O.C.)¹ une place importante dans les modes de subsistances des populations en particulier les plus pauvres. Une étude de la Banque Mondiale² nous montre que les filières cotonnières d'Afrique contribuent largement à la croissance de leurs exportations et de ce fait leurs économies. Bien que la consommation de coton ne soit pas très forte en Afrique, les ventes de ce coton brut représentent entre 50 et 80% des recettes d'exportation des pays tels que le Mali, Bénin, Togo et Burkina Faso³. Le Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement affirme que dans la totalité des pays où la production de coton s'est développée du vingtième siècle à nos jours « on observe toujours une relation positive entre l'activité liée à la production du coton et le revenu par habitant », qu'il s'agisse aussi bien de la production et exportation que de la transformation textile du coton⁴. Les exportations de coton constituent la base des recettes publiques et permettent à ces pays de pouvoir financer les importations de denrées alimentaires et de nouvelles technologies etc..

L'objectif de ce travail est de tenter de mettre en lumière l'importance de la culture du coton dans les économies des pays de l'A.O.C. et l'enjeu que cette culture pourrait avoir pour leur développement économique. Nous tenterons également de faire ressortir les risques liés à la dépendance ou à la spécialisation de la culture du coton pour ces pays.

Ce travail de séminaire sera divisé en trois parties :

- Une première partie sur un rappel de la situation cotonnière dans le monde

Il s'agira de préciser la place qu'occupe le coton des pays A.O.C. dans l'évolution de la production mondiale ainsi que les différents acteurs dans la chaîne de commercialisation.

- Une deuxième partie sur l'importance du coton au niveau économique et social des pays de l'A.O.C.

¹ Les pays de l'A.O.C. sont : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Ghana, la République Centrafricaine, la Guinée, le Niger, le Nigeria, le Mali, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

² Banque Mondiale, Perspectives Cotonnière, juin 1999

³ Dahou Karim et Hazard Eric, Coton Ouest africain et mondialisation. Limites des stratégies de croissance tirées par l'exportation *in* Revue Passerelles entre le commerce et le développement durable, International Centre for Trade and Sustainable Development, ICTSD and Enda-Tiers Monde, Avril-Mai 2003, Vol.IV, n°2

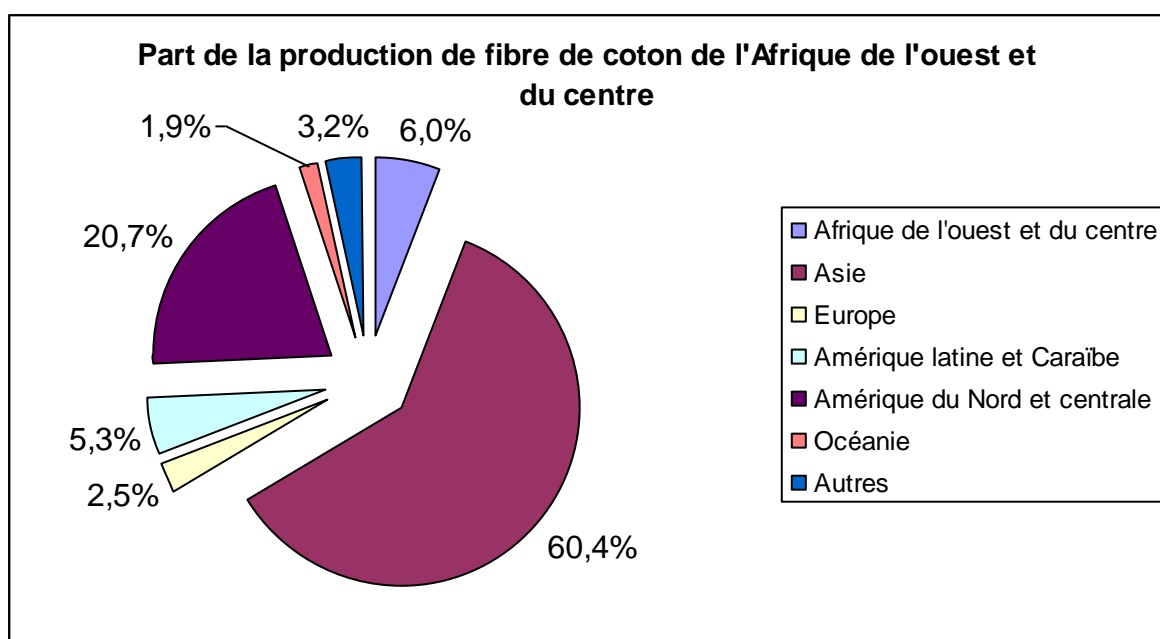
⁴ www.cirad.fr

- Une troisième partie tentera d'établir s'il existe les risques liés à la spécialisation dans la culture du coton pour ces pays.

II. RAPPEL SUR LA SITUATION COTONNIERE DA NS LE MONDE

La consommation mondiale de fibres de coton est en constante augmentation depuis les années 1950 jusqu'à nos jours notamment dans les pays du tiers monde. Ceci est dû en majeure partie à l'accroissement de la population, mais aussi dans les pays industrialisés tels que les Etats Unis dans les années 1980, à une politique de stimulation de la consommation. La production quant à elle, a une évolution beaucoup plus variée due a une augmentation de surfaces cultivées en coton.

Les principaux producteurs de coton sont : la Chine, les USA, l'Inde, le Pakistan, le Brésil, l'Ouzbékistan et les autres. Globalement, la progression de la production cotonnière du continent asiatique se fait de plus en plus ressentir, représentant ainsi presque la moitié de la production mondiale. Les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre représentaient en 2002 environ 6,0% de la production mondiale⁵.



Source : Base de données FAO, 2004, compilé par le secrétariat du club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OCDE, Paris.

⁵ Base de données FAO, 2004

Le coton demeure la principale fibre textile et occupe une place relativement stable dans la production mondiale de fibres naturelles et synthétiques depuis plus de 10ans⁶. La consommation mondiale de coton augmente d'environ 2,3% par an⁷. Les principaux consommateurs sont : la Chine qui importe plus de 60% du coton de la zone franc africaine, l'Inde, l'Union Européenne, le Pakistan, l'Asie de l'Est et l'Australie, les USA, le Brésil et les autres⁸. L'on constate que les principaux pays producteurs de coton en sont aussi les principaux consommateurs.

Dans le marché mondial du coton les importateurs sont classés en quatre groupes : l'Europe occidentale, l'Asie orientale, l'Europe de l'est et les autres étant constitués de nombreux pays répandus à travers le monde tels que le Canada, le Cuba et le Nigeria⁹.

Les principaux exportateurs de coton sont, les USA, la zone franc CFA, l'Ouzbékistan, l'Australie, la Grèce, le Brésil et la Chine¹⁰. L'on note une prépondérance des USA sur le marché du coton suivit de l'Afrique francophone plus précisément la zone ou la C.F.D.T.(Compagnie Française pour le Développement des fibres textiles) intervient.

La part du coton commercialisée quoique ayant diminué du fait de l'accroissement de la production dans les pays consommateurs tels que la Chine et de l'industrialisation croissante de certains pays exportateurs d'Afrique, représente approximativement un tiers de la consommation mondiale. Cependant, le cours du coton a subi une période de crise. selon un rapport de la SEDES établi pour le ministère de la coopération française en septembre 1987, « en terme réels, le cours du coton est passé de 419 cents en 1950 à 131,9 en 1985 et 96,4 en 1987 »¹¹. Cette diminution du cours du coton est due à la surabondance de l'offre de production sur le marche international, elle même induite par des politiques de subventions et de soutiens aux agriculteurs des pays du nord.

1. Place du coton africain dans le monde

En 2002/2003, les pays africains étaient classés 7^e producteur mondial de coton après la Chine, les USA, l'Inde, le Pakistan, l'Ouzbékistan et l'Union européenne, et 2^e exportateur mondial de coton après les USA, avec une part de 17% sur le total des exportations

⁶ Ministère de la coopération, Le coton en Afrique de l'Ouest et du Centre p.68

⁷ Ibid.

⁸ Coton : Statistiques mondiales, Bulletin du comité consultatif international du coton

⁹ Régine Levrat, Le marche mondial du coton en Afrique, Informations et Commentaires n° 67 Avril-Juin 1989

¹⁰ Coton : Statistiques mondiales, Bulletin du comité consultatif international du coton

¹¹ Régine Levrat, Le marche mondial du coton en Afrique, Informations et Commentaires n° 67 Avril-Juin 1989

mondiales¹². Une étude du Comité Consultatif International du Coton (CCIC) montre que parmi les 53 pays africains, 35 produisent du coton et 32 d'entre eux sont des exportateurs¹³. En Afrique de l'Ouest et du Centre, la part de la production de fibres de coton représente en volume 6,0% de la production mondiale (2002)¹⁴. Dans ces pays là, le coton a connu une hausse spectaculaire ces trente dernières années. La production régionale de fibres de coton étant passée de 784.234 tonnes en 1995 à 10.960.737 tonnes en 2002 et les exportations de 502.585 tonnes en 1995 à 710.323 tonnes en 2002¹⁵. Cette augmentation de la production est intensément liée à l'accroissement des superficies cultivées.

Dans la zone où la CFDT intervenait¹⁶, l'évolution de la production a été fulgurante allant de 125000 tonnes en 61-62 à un million de tonnes en 1987-1988¹⁷. Cette évolution a été beaucoup plus effective en Afrique occidentale et assez rapide au Cameroun ceci due à l'augmentation des surfaces mais aussi à celle des rendements. La part représentée dans cette zone dans l'ensemble de la production africaine est passée de 1% en 1950 à 25% en 1976-1977 et en 1989 plus de 30%. Au niveau mondial, la production de cette zone était de 2,68% en 1987-1988. En terme de commercialisation, la zone occupait le 5eme rang mondial avec 320.000 tonnes de coton fibre en 1986/1987¹⁸.

Le coton africain semé et récolté à la main est un produit de très bonne qualité. En effet, les pays africains produisent un de coton de meilleure qualité à des coûts de production parmi les moins élevés. La culture du coton constitue en raison de sa bonne qualité l'un des rares secteurs où l'Afrique reste compétitive. Le coût de production par kilogramme de coton aux Etats Unis dépasse de 50% celui des pays africains où les coûts de production se situent entre 48 et 53 cents la livre, contre 63 cents pour les planteurs américains ayant un revenu moyen de 72 cents minimum par livre produite contre environ 50 cents par livre¹⁹. Il en ressort que la compétitivité du coton africain n'est plus à démontrer, l'Afrique disposant donc d'un avantage comparatif dans la production et la commercialisation du coton ce qui représente un enjeu fondamental pour son développement économique.

¹²Dahou Karim et Hazard Eric in Revue Passerelles, op. cit., page 1

¹³ Estur Gerald, Comité Consultatif International du Coton (CCIC), communication présentée lors du premier séminaire de l'Association Cotonnière Africaine le 3mars 2003 à Bamako, Mali.

¹⁴ Base de données FAO, 2004

¹⁵ Ibid.

¹⁶ les pays concernés par la CFDT sont : en Afrique de l'Ouest : le Burkina Faso, le Mali, la Cote d'Ivoire, le Niger, le Sénégal et le Togo. En Afrique Centrale : le Cameroun, la République Centrafricaine et le Tchad. La CFDT a été remplacée par des sociétés nationales au capital desquelles elle participe, en dehors de cette participation, elle n'assure plus qu'un rôle d'assistance technique.

¹⁷ Regine Levrat, Le marché mondial du coton en Afrique, Informations et Commentaires n° 67 Avril-Juin 1989

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Dahou Karim et Hazard Eric in Revue Passerelles, op. cit., page1

2. Les différents acteurs dans la chaîne de commercialisation du coton des pays de l'A.O.C²⁰

Le coton en Afrique francophone peut être commercialisé sous différentes formes : par une filière spécialisée, par des agents commissionnés, ou par le négoce.

La vente par une **filière spécialisée** a été initiée par la CFDT en Afrique francophone avec comme agent de vente la Compagnie Cotonnière. La filière est constituée :

- d'un bureau central qui organise les exportations des différents pays producteurs selon des études prévisionnelles et les contraintes des sociétés nationales, et assure l'organisation du transport, du paiement des factures et des transferts de fonds ;

- d'un agent de vente en l'occurrence la Compagnie Cotonnière qui est en relation constante avec le bureau central et a pour principal tâche de démarcher avec les filateurs pour leur vendre le coton africain. Les ventes coût et fret sont révisées chaque jour selon une grille de prix et en fonction des agents locaux, du cours de Liverpool, cours du dollar....

L'utilisation de la filière spécialisée s'avère ainsi moins coûteuse car la rémunération correspond à une commission fixe sur les ventes. Les risques de concurrence interafricaine qui avantageraient les filateurs et pénaliseraient les pays producteurs sont ainsi évités, d'où une augmentation des ventes et de ce fait des recettes des pays. Néanmoins, l'absence de concurrence empêche le pays producteur de juger des bénéfices du système.

La vente par des **agents commissionnés** utilisée par la compagnie tchadienne de coton (Cotontchad) et celle de Côte d'Ivoire est un système où les pays exportateurs assurent le rôle du bureau central et sont directement concernés par la vente de leur coton d'où le besoin de moyens de communications rapides et efficaces sur l'évolution des cours et du marché mondial ainsi que de la mise en place de services techniques commerciaux, administratifs et financiers.

Les sociétés de négoce dominent les échanges commerciaux dans une proportion de 85 à 90%. Le marché du coton est dominé actuellement par des multinationales européennes, américaines et japonaises qui grâce à leur forte influence réussissent à s'imposer aux organismes nationaux de commercialisation de coton. Les avantages de ce système résident dans le fait que : le négociant achète le coton pour son propre compte et paie rapidement à la différence de l'agent ; le négociant est responsable des formalités de fret ; le nombre de transactions est limité du fait des quantités vendues ; la multiplicité de négociants concurrents permet de tirer profit de la concurrence. Cependant, le système de négoce est basé sur la

²⁰ synthèse réalisée à partir des éléments tirés du document du Ministère de la coopération, Le coton en Afrique de l'Ouest et du Centre p.73

spéculation ; les marges des négociants étant supérieures à celles des agents commissionnés, le risque financier pris est ainsi rémunéré; du fait que les négociants sont pour la plupart bien informés, le pays exportateur peut difficilement vendre son coton au meilleur prix et est généralement privé des bénéfices lors des périodes de pointe au cours desquelles les négociants n'achètent pas et par contre sont largement sollicités lorsque les cours sont bas.

III. IMPORTANCE DE LA PRODUCTION COTONNIERE POUR LE DEVELOPPEMENT DES PAYS DE L'A.O.C

1. Importance au niveau économique et sociale

La production cotonnière est l'activité agricole exercée dans plus de la moitié des pays d'Afrique et « elle représente le poumon économique de certains d'entre eux »²¹. Cette activité contribue pour environ 12% au PIB, 40% aux recettes totales d'exportation, 70% aux recettes agricoles et « l'on pense que près d'un milliard de personnes dans les pays en développement sont directement ou indirectement impliqués dans sa production et sa commercialisation »²².

Dans les pays de l'A.O.C, le coton fait vivre entre 10 et 15 millions de personnes et près de 20 millions pour les 33 pays africains producteurs²³. Plus de deux millions de ménage sont directement impliqués dans la production cotonnière assurant ainsi aux petits agriculteurs et travailleurs agricoles le seul moyen de survit²⁴.

L'économie de certains pays producteurs tels que le Burkina est menée par les producteurs de coton avec par exemple en 2005, les revenus de coton qui s'élevaient à 130 milliards de francs CFA (environ 200 millions d'euro) uniquement en zone rurale et avec des coûts de production les plus faibles au monde. La production est en constante évolution ces dernières années et ceci entraînerait une amélioration dans la capacité financière des populations leur permettant ainsi de couvrir les coûts d'éducation et de santé.

En 2001, le poids du coton fibres et graines dans les exportations des principaux pays producteurs de l'Afrique de l'Ouest et du Centre était de l'ordre de 8,5% au Tchad , 12,3% au

²¹ Eric Hazard, 2005, Négociations commerciales internationales et réduction de la pauvreté : Le livre Blanc sur le coton, Enda Prospective Dialogue Politiques page 31

²² Chiffres cités dans Lima Campos A., « Causes and Consequences of Low Prices in the Cotton Sector ». Communication présentée à la conférence sur le coton et les négociations commerciales mondiales, Conseil Consultatif sur le coton / Banque mondiale, Washington, 9 juillet 2002

²³ Eric Hazard, 2005, Négociations commerciales internationales et réduction de la pauvreté : Le livre Blanc sur le coton, Enda Prospective Dialogue Politiques

²⁴ Oxfam, 2002, Cultiver la pauvreté. L'Impact des subventions américaines au coton sur l'Afrique, Document de briefing d'oxfam avec la contribution de Kevin Watkins et Jung-ui sul

Burkina Faso, 15,3% au Mali et 17,6% au Bénin²⁵. Les exportations de coton par rapport aux principales exportations agricoles dans les pays producteurs sont de 60%, 80% pour le cacao, 40% pour le café et 20% pour le reste des exportations agricoles²⁶.

Les activités induites par le coton sont énormes ainsi que les salaires qui sont distribués.

Au Tchad, la culture du coton est primordiale. Représentant en volume plus de 50% des exportations totales du pays, cette culture participe de façon importante au PIB réel du pays. Le coton leur permet non seulement de s'approvisionner en besoins élémentaires, mais aussi d'assurer la qualité de la vie. Les recettes de cette culture permettent d'investir dans des ressources collectives des villages, ainsi que dans l'entretien ou le renouvellement de certaines infrastructures locales.

Au Mali, même si cette culture est sujette aux conditions climatiques, elle occupe une place importante dans leur balance commerciale avec près de 60% de recettes d'exportations agricoles. Premier producteur de coton en Afrique Subsaharienne, le Mali a une superficie de production annuelle d'environ 500.000 hectares d'ou son importance économique²⁷. En 2001, le coton a rapporté 153 millions de dollars US avec un PIB estimé à 2,7 milliards de dollars US contribuant à hauteur de 5,6% dans la richesse nationale²⁸.

Le coton est l'une des cultures du Bénin donc la filière est remarquablement bien organisée. Cette culture génère un cinquième de la richesse totale des ménages. Principale sources de revenus et de devises, cette culture contribue à leur développement socio économique représentant près de 24 % des recettes de l'état et 90% des recettes agricoles. La production de coton au Bénin a connu une augmentation de 38,10% en huit ans due principalement à une augmentation de l'utilisation des pesticides²⁹. Les sociétés de production du coton ont joué un rôle majeur dans le développement d'autres cultures notamment dans l'accès au crédit ainsi que dans la mise en place des infrastructures d'importance économique et sociale.

Ainsi, vu la quantité de main d'œuvre que cette culture nécessite, les meilleures cultures dans des meilleures conditions sont issues des exploitations bénéficiant le plus de main d'œuvre. Plusieurs stratégies aussi bien individuelles que collectives sont mises en œuvre par les femmes et les jeunes en vue d'une recherche de ressources monétaires basées sur le coton.

²⁵ WDI Banque mondiale, 2003

²⁶ Base de données FAO, 2004

²⁷ www.helvetas-Mali.org/programmes/rural2.html

²⁸ synthèse du tableau de bord économique du Mali 2001 présenté par : Pauline Plagnat et Boukary Barry, Analyse macroéconomique du mali : le Mali et ses inégalités face à la globalisation, juin 2003

²⁹ A report from PAN UK's Pesticides Poverty and Livelihoods project : Le coton au Bénin : Rapport de consultation sur le coton conventionnel et le coton biologique au Benin.. Organisation Béninoise pour la Promotion de l'Agriculture Biologique Août 2002.

Le coton pourrait donc être considéré comme étant un point de départ pour de nombreuses évolutions aussi bien au niveau économique qu'au niveau social

IV. RISQUES LIÉS A LA SPECIALISATION VIS A VIS DE LA CULTURE DU COTON

La relation de cause à effet qui existe entre la culture du coton et l'accroissement de revenus et de lutte contre la pauvreté n'est plus à démontrer. Cependant, les pays de l'AOC exportent la quasi-totalité de la production cotonnière et dépendent fortement de ces exportations pour obtenir des devises, des recettes et des emplois pour les populations locales. Le modèle de croissance obtenu à travers les exportations uniquement pose problème car il risque de maintenir les pays africains dans une situation de dépendance à l'égard de celles-ci.

Les subventions attribuées aux producteurs de coton américains font chuter les cours mondiaux du coton, entraînent la baisse des recettes d'exportation des états ainsi que les modifications dans les mécanismes de fixation des prix aux producteurs. Il en découle une baisse de revenus familiaux des agriculteurs d'Afrique et d'ailleurs étant donné la taille de leurs économies. Le niveau élevé de la pauvreté en Afrique les rend plus vulnérables à la chute des cours mondiaux. Le cours mondial du coton a un rôle majeur sur le revenu des agriculteurs, sur le salaire versé aux employés mais aussi sur leur santé et celle des économies locales.

Nombreux sont les chercheurs qui soulignent que « la stratégie de croissance tirée par les exportations n'est viable que si elle entre dans le cadre global du développement de ces pays et si elle s'appuie sur un solide marché interne »³⁰.

Le marché intérieur et sous-régional africain pourrait être une voie de sortie à condition qu'il soit suffisamment bien exploité permettant ainsi aux africains de lutter contre les contraintes liées au marché extérieur. En diversifiant leur base de production, les risques de dépendance seraient ainsi écartés.

³⁰ Falou Samb, Commerce international et Développement : Le coton, un cas d'école, août 2004

EN GUISE DE CONCLUSION

Le coton, culture stratégique dans la plupart des exploitations familiales des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, représente pour des milliers de ménages la principale sinon l'unique source de revenus monétaire.

S'il est admis que les exportations agricoles de coton constituent une importante source de revenus pour les pays en développement et un important outil de lutte contre la pauvreté, ceci ne saurait être effectif sans une prise de conscience des pays du nord. Ceux-ci ont la main mise sur les marchés et imposent les règles du libre-échange aux pays pauvres tout en protégeant leurs agricultures par des mesures protectionnistes.

En avril 2003, quatre pays africains parmi les plus pauvres de la planète saisissent l'Organisation Mondiale du Commerce. Ceci, pour tenter de trouver une solution face aux dysfonctionnements du système commercial mondial posé par les politiques de subventions de certains pays du Nord producteurs de coton, sans pour autant réussir à obtenir gain de cause ou à inverser la tendance.

Sans un système commercial viable et équitable, la vulnérabilité des pays de l'AOC et des pays en développement en général demeurera constante.

BIBLIOGRAPHIES

1. Badiane, O. et al. “ *Cotton Sector Strategies in West and Central Africa*”, World Bank Policy Research Working Paper 2867, juillet 2002
2. Banque Mondiale, Perspectives Cotonnière, juin 1999
3. Coton : *Statistiques mondiales*, Bulletin du comité consultatif international du coton
4. Dahou Karim et Hazard Eric, *Coton Ouest africain et mondialisation. Limites des stratégies de croissance tirée par l’exportation* in Revue Passerelles entre le commerce et le développement durable, International Center for Trade and Sustainable Development, ICTSD and Enda-Tiers Monde, Avril-Mai 2003, Vol.IV, n°2
5. Estur Gerald, Comité Consultatif International du Coton (CCIC), communication présentée lors du premier séminaire de l’Association Cotonnière Africaine le 3 mars 2003 à Bamako, Mali.
6. Falou Samb, *Commerce international et développement Le coton, un cas d’école*, Mémoire de diplôme d’études approfondies en études du développement.
7. Hazard, 2005, *Négociations commerciales internationales et réduction de la pauvreté : Le livre Blanc sur le coton*, Enda Prospective Dialogue Politiques, 159 pages.
8. Lima Campos A., « Causes and Consequences of Low Prices in the Cotton Sector ». Communication présentée à la conférence sur le coton et les négociations commerciales mondiales, Conseil Consultatif sur le coton / Banque mondiale, Washington, 9 juillet 2002
9. Ministère de la coopération, *Le coton en Afrique de l’Ouest et du Centre*, Situation et Perspectives, août 1987, 223 pages.
10. Oxfam, 2002, *Cultiver la pauvreté. L’impact des subventions américaines au coton sur l’Afrique*, Document de briefing d’Oxfam avec la contribution de Kevin Watkins et Jung-ui sul

11. Pauline Plagnat et Boukary Barry, *Analyse macroéconomique du mali : le Mali et ses inégalités face à la globalisation*, RUIG /IUED/ FSES/UNRISD, juin 2003
12. PAN UK'S Pesticides Poverty and Livelihoods project *Le coton au Bénin : Rapport de consultation sur le coton conventionnel et le coton biologique au Bénin*. Organisation Béninoise pour la Promotion de l'Agriculture Biologique Août 2002.
13. Régine Levrat, *Le marche mondial du coton en Afrique*, Informations et Commentaires n° 67 Avril-Juin 1989
14. www.helvetas-Mali.org/programmes/rural2.html
15. www.cirad.fr
16. WDI Banque mondiale, 2003

CHAPITRE I

**« Les mécanismes de soutien à l'agriculture américaine : l'exemple du
coton »**

Thomas PITAUD

Introduction

Depuis quelques années les politiques agricoles, et avec elles la question des subventions agricoles dans les pays dits développés, se retrouve au cœur des débats concernant la négociation des accords du cycle de Doha pour le développement de l'Organisation Mondiale du Commerce (O.M.C.). En mettant à l'ordre du jour de l'agenda de l'O.M.C. la libéralisation des marchés agricoles, les 2 grandes puissances agricoles que sont l'Union Européenne (U.E.) et les Etats-Unis se sont mises dans une position contradictoire puisque ce sont elles qui insistent pour une libéralisation du commerce agricole mais dans le même temps elles pratiquent un système de soutien et de protection de leur agriculture extrêmement élaboré. Cette controverse a été dûment critiquée au nord comme sud, de la part d'Organisations Non Gouvernementales (O.N.G.), d'organisations paysannes, mais aussi de pays qui voient leur agriculture concurrencée de façon déloyale par les agricultures subventionnées de l'U.E. ou des USA.

Pour comprendre cela, nous étudierons dans ce document l'exemple de l'agriculture américaine et du système d'aide dont elle fait l'objet de la part du gouvernement fédéral. Cela devrait nous permettre de mettre à jour les raisons qui poussent un pays comme les Etats-Unis à prôner d'une part la libéralisation de l'agriculture mondiale et d'autre part à protéger leur agriculture de la libéralisation. Nous verrons dans une première partie quelle est la place du secteur agricole dans l'économie nationale, son évolution au cours du siècle qui vient de s'écouler. Dans un deuxième temps, nous étudierons d'une façon générale les mesures de soutien des prix des matières premières agricoles, leur rôle et leurs effets sur la production et la commercialisation des produits agricoles. Enfin, nous concentrerons cette étude sur le cas de la culture du coton et des mécanismes d'aide dont elle est l'objet, culture qui illustre parfaitement toute la problématique de l'étude présentée ici.

I- L'agriculture américaine

1.1- Evolution

L'évolution de l'agriculture américaine depuis la fin du XIX ème siècle est comparable à celle qu'a connue beaucoup de pays occidentaux. Au début des années 1900, la moitié de la population active travaillait dans l'agriculture, dans des fermes de relative

petite taille, ayant une production diversifiée et qui commercialisaient leurs produits sur des marchés locaux. Tout au long du XX^{ème} siècle et plus encore après la seconde guerre mondiale, la production agricole s'est complètement mécanisée et est devenue forte consommatrice d'intrants chimiques tels que pesticides et engrais minéraux, contribuant ainsi à une très forte augmentation des rendements par unité de surface et de la productivité du travail. Dans le même temps le développement des infrastructures et de nouveaux moyens de communication ont entraîné une intégration de l'agriculture et du monde rural à l'économie nationale puis internationale. Ces changements techniques et structurels ont conduit à une diminution de la main d'œuvre dans les exploitations agricoles et parallèlement, à une augmentation de la demande en capital. Le surplus de main d'œuvre résultant de cette évolution est allée chercher du travail dans des secteurs non agricoles si bien qu'en 2002, seulement 1.9% de la population active américaine était employée dans l'agriculture et que 93% des ménages agricoles avaient un complément de revenu hors de l'agriculture. Cette évolution a également conduit à une forte augmentation en taille des exploitations agricoles ainsi que leur spécialisation. Ceci a conduit à la spécialisation de régions entières dans une ou deux productions. D'autre part en se mécanisant, en se spécialisant et en s'intégrant à l'économie globale, l'agriculture américaine est devenue dépendante des industries avales (industries mécaniques, chimiques, semencières, ...) ainsi que des industries de transformation agro-alimentaires et de commercialisation des produits agricoles.

1.2- Situation actuelle

En 2004, la production agricole américaine totale a atteint une valeur de plus de 225 milliards de dollars et parmi cette production les exportations ont représentées environ 60 milliards de dollars³¹. Alors que l'agriculture en tant que telle ne représente que 0.8% du PIB américain, le secteur agro-alimentaire représente lui 13% du PIB. De plus, sur les 2.2 millions d'exploitations agricoles, 170 000 représentent 70% de la production totale. Ces chiffres nous montrent très bien à quel point la production agricole américaine est concentrée et interdépendante du reste de l'économie du pays. Du reste, ces chiffres cachent des réalités régionales fortement contrastées : certaines régions telles que le Sud ou le Middle-west sont des régions où l'agriculture joue un rôle beaucoup plus important dans l'économie que la

³¹ OECD, PSE/CSE database 2005, visualisé le 18 avril 2006 sur www.oecd.org/dataoecd/44/38/35332427.pdf

moyenne nationale alors dans des régions telles que la Nouvelle Angleterre, la part de l'agriculture dans la production totale est négligeable.

Ce contraste fait que dans de nombreux états ayant une part importante de leur économie liée à l'agriculture et ayant de fortes populations rurales, l'agriculture y a un poids politique important. Les sénateurs américains étant élus sur une base territoriale (deux sénateurs élus dans chaque état) et vu le nombre important d'états 'ruraux', les intérêts de ces états et donc de l'agrobusiness sont très bien représentés à Washington. De plus, les collusions entre le département d'état à l'agriculture (USDA) et l'agrobusiness sont évidentes car de nombreux hauts responsables de l'USDA sont plus ou moins directement liés à des firmes privées et ces firmes ont des personnes bien placées pour conseiller et orienter les choix de l'USDA. Par exemple, parmi les 18 personnes membre de « l'Advisory Committee on Biotechnology and 21st century agriculture (AC21)» de l'USDA, on retrouve des responsables importants de compagnies privées telles que Monsanto, Dow Chemicals, Kraft Foods, Cargill, etc ...³² Ces intérêts privés permettent d'expliquer en grande partie les orientations des politiques agricoles successives.

II- La politique agricole Américaine

2.1- Contexte

Nous venons de le voir, l'agriculture américaine s'est fortement intégrée au marché mondial, et est devenue une grande consommatrice d'intrants et de capital. De nombreuses fermes sont surendettées et font face à une pression importante pour pouvoir rembourser les investissements effectués. Ces caractéristiques, auxquelles doivent s'ajouter des taux de salaires élevés, font que les Etats-Unis sont un pays où les coûts de production sont élevés. Cela rend leur agriculture moins compétitive sur le marché mondiale que celle de pays comme le Brésil où les coûts de production sont plus bas et les volumes de production importants.

Historiquement, les Etats-Unis ont commencé à soutenir leur agriculture de façon importante dans les années 30, alors que les agriculteurs souffraient de la grande dépression et qu'il était absolument nécessaire de protéger le secteur agricole pour pouvoir relancer la production nationale. Par contre, dans les années qui suivirent la seconde guerre mondiale, la

³² USDA, Agricultural Biotechnology Membership, visualisé le 29 avril 2006 sur www.usda.gov/agencies/biotech/ac21/ac21_members.html

mécanisation et l'industrialisation ont rendu l'agriculture américaine surproductrice et, son marché intérieur ne pouvant plus absorber toute la production, la stratégie de développement s'est orientée vers l'exportation. Simplement, les produits exportés ne pouvant être vendus au même prix que le marché intérieur, l'état fédéral a dû mettre en place un système de compensation et de soutien des prix pour pouvoir exporter et ainsi, soutenir la croissance agricole. Ces exportations, ainsi que celles d'autres pays industrialisés, ont contribué à une forte diminution du cours des matières premières agricoles sur le marché mondial.

2.2- *Le soutien au secteur agricole*

Le système de soutien à l'agriculture américaine est régi par des lois agricoles (appelées Farm Bill) qui sont renouvelées chaque 5 à 10 ans. Ces lois déterminent le budget qui sera consacré à l'agriculture pour toute la période à laquelle elles s'appliquent ainsi que les différents mécanismes de soutien nécessaires à la production mais aussi à la protection de l'environnement, au développement rural, à la recherche agricole, ... Bien que chaque loi soit différente et varie en fonction du contexte politique et économique, la politique agricole américaine repose principalement sur un soutien du revenu des exploitants qui se fait par matière première, où la production d'un nombre limité de matières premières sont aidées alors que d'autres ne le sont pas³³.

Au cours des années 80 puis 90, la politique agricole américaine s'est de plus en plus ajustée aux théories néolibérales dont les Etats-Unis étaient le fer de lance. En 1996, la nouvelle loi agricole, votée dans un contexte de prix élevé des matières premières agricoles sur le marché mondial se voulait moins interventionniste que les lois précédentes. Dans ce sens, la loi a supprimé le système de soutien des prix et de quota qui existait auparavant. Ces aides ont été remplacés par des mesures de soutien découplées de la production et basées sur l'historique de la surface cultivée par exploitant³⁴. Dans les premières années qui suivirent, la loi a été très bénéfique pour les agriculteurs américains (car prix mondiaux élevés) mais après deux ans, la situation économique s'est dégradée et a été accompagnée d'une forte instabilité du prix des matières premières. Pour faire face à cette situation, les autorités ont multipliées les interventions destinées à diminuer l'impact de des prix sur l'agriculture américaine. Le

³³ Economic Research Service , *The 20th Century Transformation of U.S. Agriculture and Farm Policy /EIB-3*, USDA, visualise le 29 avril 2006 sur www.ers.usda.gov/publications/EIB3/EIB3.pdf

³⁴ Découplage des aides : l'attribution des aides pour le producteur est indépendante du volume de production dans le but d'éviter la surproduction.

gouvernement a ainsi dépensé plus de 15 milliards de dollars de 1999 à 2001, en total contradiction avec l'esprit de la loi de 1996³⁵.

En 2002, le gouvernement a voté une nouvelle loi qui revient sur le libéralisme des années 90 avec notamment de nouvelles mesures de soutien des prix. La loi, comme les précédentes, englobe un vaste domaine allant de l'aide à la production à la conservation des ressources naturelles, en passant par l'aide alimentaire et le développement rural. Pour simplifier notre analyse, nous ne verrons ici que les mesures de soutien à la production. Nous l'avons déjà souligné, seul un nombre limité de production est bénéficiaire de l'intervention publique : Blé, orge, avoine, maïs, soja, oléagineux, riz, coton, arachide, sucre, produits laitiers et certaine viandes). Le Farm Bill de 2002 prévoit de dépenser 190.4 milliards de dollars sur 10 ans, dans sa politique de soutien des prix, on retrouve trois mesures essentielles :

- Des subventions directes pour les producteurs de matières premières précédemment citées. Ces subventions sont découplées du volume de production mais les producteurs se voient autorisés la remise à jour de leur déclaration de surface cultivée sur laquelle se base la mesure et ceci est une entorse au principe du découplage.
- Des mesures anti-cycliques, basées comme pour les aides directes, sur l'historique du volume de production. Lorsque les prix du marché plus les aides directes descendent en dessous d'un prix cible indexé sur chaque unité produite, alors le producteur reçoit la différence entre les deux prix. Ces aides anti-cycliques sont partiellement découplées : elles sont basées sur l'historique de la production mais elles dépendent également des prix du marché.
- Des prêts préférentiels appelés Marketing Assistance Loan et Loan Deficiency Payment, qui sont l'équivalent des prix garantis européens. Cette mesure permet aux producteurs de recevoir de la liquidité à la récolte et ainsi faire face aux besoins monétaires lorsque les prix sont au plus bas (car période de récolte). L'agriculteur a 9 mois pour rembourser son prêt. Deux options s'ouvrent alors à lui : soit il rembourse le prêt, ceci est généralement le cas lorsque les prix du marché sont supérieurs au montant prêt, ou bien, dans le cas où les prix mondiaux sont inférieurs au taux du prêt, l'agriculteur peut

³⁵ PETIT Michel, *La nouvelle loi américaine. Quelles leçons tirer du revirement idéologique qu'elle illustre ?*, Economie rurale, N°270, p.65-72, visualisé le 28 avril 2006 sur www.iamm.fr/html/acti/rech/axe4/equipe/cv/cv_petit.htm

rembourser son prêt au prix du marché mondial. La différence est payée par un organe du département d'état à l'agriculture (USDA), la Commodity Credit Corporation³⁶. Cette différence est appelée le gain de prêt « Marketing Loan Gain ».

Ces trois mécanismes de soutien sont soumis à des limites maximales de subvention annuelles : 40 000 dollars par exploitation pour les aides directes, 65 000 dollars pour les aides anti-cycliques et 75 000 dollars pour les marketing loan gains. Toutefois, ces limites maximales peuvent être multipliées grâce aux épouses d'exploitant ou grâce à une tierce personne jugée éligible.

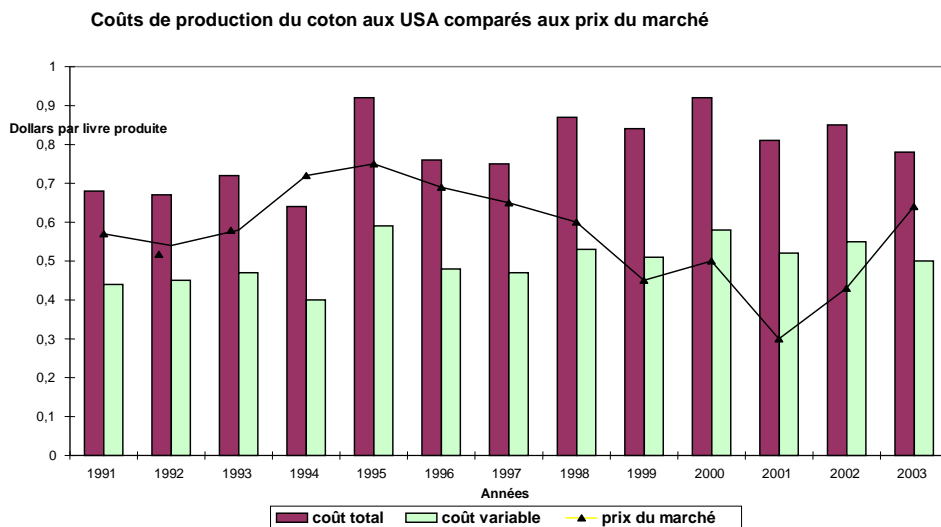
Aujourd'hui, 2/3 des fermes américaines ne reçoivent pas d'aide fédérale liée à la production car elles ne produisent aucune des cultures prévues dans le programme de soutien du gouvernement. De plus, ces subventions étant corrélées positivement à l'historique des volumes de production, les plus gros producteurs touchent les plus grosses sommes d'argent. En 2004, 20% des bénéficiaires de subventions ont touché 80% des aides, ces 20% ont touché en moyenne 34 187 dollars alors que les 80% restant ont reçu 2 163 dollars d'aide de la part du gouvernement. La concentration de ces subventions accroît les inégalités entre les fermes, non seulement parce que les grosses fermes touchent plus, mais aussi parce qu'elles ont tendance à augmenter le prix de la terre et donc les coûts de production. Dans ce contexte il devient très difficile pour les producteurs les plus modestes de s'en sortir, la solution pour eux est de trouver un emploi en dehors de leur exploitation et de compléter ainsi leur revenu. Cette politique qui tend à soutenir prioritairement les grosses unités de production tournées vers l'exportation tend à réduire la capacité concurrentielle des Etats-Unis puisque elle isole les producteurs du marché mondial, elle favorise la diminution des prix du marché mondial par les exportations américaines et elle entraîne une augmentation des coûts de production notamment par le prix de la terre.

³⁶ Becker Geoffrey S., Womach Jasper, *The 2002 Farm Bill: Overview and Status*, Congressional Research Service, Report RL31195, 33 p., visualise le 28 avril 2006 sur www.nceonline.org/nle/crsreports/agriculture/ag-112.pdf

III- L'exemple du coton

Les Etats-Unis sont le deuxième producteur de coton au monde derrière la Chine et le premier exportateur. En 2003, les exportations américaines (68% de la production nationale) ont représentées environ 40% des exportations dans le monde et cette culture rapportée environ 5.5 milliards de dollars aux producteurs américains. Parmi les états producteurs on retrouve en tête le Texas suivi de la Géorgie, du Mississippi, de la Californie et l'Arkansas. L'importance des exportations américaines sur le marché mondial fait que les prix mondiaux sont très influencés par la production américaine. Au cours des 15 dernières années ces prix mondiaux ont été en moyenne de 0.57 dollars par livre avec des fluctuations allant de 0.30 dollars en 2001 à 0.75 dollars par livre en 1995. Cela montre une grande instabilité des prix mondiaux.

Pour ce qui est des coûts de production, ceux-ci varient en fonction de la région géographique, de l'année et de chaque exploitation. Comme nous le montre le tableau ci-dessous, on peut noter que d'une façon générale les coûts de production ont été de 0.79 dollars par livre en moyenne, de 1991 à 2003. On peut décomposer ces coûts en coûts variables (0.50 dollars par livre) et en coûts fixes, 0.29 dollars par livre en moyenne³⁷. Ces coûts sont parmi les plus élevés du monde, 2 à 3 fois plus élevés qu'au Brésil ou qu'en Chine.



³⁷ Womach Jasper, *Cotton production and support in the United states*, Congressional Research Service, Report RL32442, 32 p., visualise le 28 avril 2006 sur www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL32442.pdf

3.1- Les subventions du coton

Au vu des prix mondiaux moyen et des coûts de production américain, il apparaît évident que la culture du coton aux Etats-Unis ne pourrait pas se maintenir tel quel dans un marché de concurrence libre et parfaite. Les exploitations et l'industrie cotonnières étant fortement spécialisées et dépendantes du marché global, il est inévitable que l'état les soutiennent financièrement afin d'atténuer les aléas du marché et notamment l'instabilité des prix. Ainsi le coton est l'une des grandes cultures d'exportation les plus subventionnées des Etats-Unis.

Dans le système de subventionnement de la filière coton, on retrouve les 3 mesures de soutien des prix décrites dans le précédent chapitre, des mesures de soutien en cas de perte de récolte ainsi que des mesures de soutien aux industries de la filière.

- Mesures de soutien des prix

Les paiements direct : Chaque producteur de coton reçoit 0.0667 dollars par livre produite sur 85% de l'historique de la surface de coton produit sur l'exploitation.

Les paiements anti-cycliques : Ces paiements sont effectifs en dessous du prix cible de 0.7240 dollars par livre. Plus le prix du marché descend, plus ces paiements sont importants. La différence entre le prix cible et le prix du marché correspond au taux de paiement anti-cyclique. Ces aides ne peuvent descendre en dessous du taux du marketing loan (0.52\$/livre) plus du paiement directe (0.0667\$/livre). Ils ne peuvent donc pas excéder 0.1373 dollars par livre ($0.7240 - (0.52 + 0.0667)$). Ces paiements sont également basés sur 85% de l'historique de la production et sont de ce fait découplés.

Les marketing assistance loan : les producteurs de coton ont droit à un prêt de 0.52 dollars par livre dans le cadre de cette mesure, le producteur doit rembourser ce prêt dans les 9 mois. Durant cette période, le producteur a le choix entre rembourser le prêt au prix du marché (Adjusted World Price, AWP) dans le cas où ces prix sont inférieurs au taux de prêt. Il peut aussi choisir de rembourser le prêt contracter au taux normal lorsque le AWP est supérieur au taux de prêt. Enfin, une autre possibilité est d'acheter des certificats de culture au Commodity Credit Corporation (CCC) au prix du marché et d'utiliser ces certificats pour rembourser le prêt. L'avantage de ce système est le même que lorsque le prêt est remboursé directement au prix du marché, simplement cette méthode n'est soumise à aucune limite d'aide qui pour les marketing loan gain s'élève à 75 000 \$.

Pour résumer, un producteur qui produit 1 livre de coton pourra prétendre à :

- 0.52 dollars de la mesure marketing loan.
- 85 % du taux de paiement direct soit $0.0667 \times 0.85 = 0.05667$ dollars.
- 85 % du taux de la mesure anti-cyclique soit 0.1167 dollars (0.1373×0.85)

Au total donc une livre de coton pourra être vendu au minimum 0.6934 dollars par livre. Le coût pour le gouvernement dépend évidemment des cours mondiaux du coton, plus les cours seront bas, plus le taux de subvention se rapprochera de ce chiffre. Par contre, même si les prix mondiaux sont élevés, le producteur recevra toujours au minimum la somme correspondante aux aides directes complètement découplées, soit 0.05667 dollars par livre.

Exemple des aides touchées par un producteur, avec un prix du marché à 0.40 dollars par livre:

Paiement garantis: $0.52 - 0.40 = 0.12$

Paiement direct: $0.0667 \times 0.85 = 0.05667$

Paiement anticyclique: $[0.724 - (0.52 + 0.0667)] \times 0.85 = 0.1167$

Aides totales: $0.12 + 0.05667 + 0.1167 = \underline{0.29334}$

Prix total de la livre coton perçu par le producteur :

$$0.29334 + 0.40 = \underline{0.69334} \text{ dollars par livre}$$

Au total, 1.443 milliards de dollars ont été dépensé en moyenne chaque année, entre 1991 et 2003, à travers ces mesures de soutien des prix.

- Mesures d'assistance en cas de perte de récolte

Assurance culture : Les producteurs ont la possibilité de souscrire à une assurance multirisques dans des compagnies privées mais le gouvernement, au travers de la Risk Management Agency de L'USDA, aide les producteurs à payer cette assurance à hauteur de 50 %. 219 Millions de dollars ont été dépensé ainsi par le gouvernement sur la période 1991-2003.

Aide face aux désastres naturels : aides du gouvernement destinées aux producteurs qui n'avaient pas prit de assurance et qui ont été confronté a un désastre naturel au cours de la période végétative du coton. Ces aides ont représenté 100 millions de dollars par an entre 1991 et 2003.

- Mesures d'aide à la compétitivité

En plus des mesures d'aide aux producteurs que l'on vient de voir, les Etats-Unis ont mis en place un système de soutien destiné à maintenir les ventes du coton national lorsque son

prix n'est pas compétitif sur le marché mondial. 3 mesures appelées step 1, step 2 et step 3, entrent dans cette catégorie :

Step 1 : Lorsque les cours moniaux sont élevés, le gouvernement peut revoir prix des marketings loans à la hausse. Une telle hausse ne s'est pas produite depuis 1992 et est de ce fait insignifiante.

Step 2 : C'est la plus importante et la plus controversée. Ces aides sont destinées aux industriels du coton américain pour les inciter à acheter du coton produit aux Etats-Unis. L'état fédéral donne des subventions aux industriels qui achètent du coton américain lorsque son prix est plus élevé que les cours mondiaux. Ainsi les transformateurs de coton ont tendance à acheter du coton national au lieu d'acheter du coton étranger même si celui-ci est beaucoup moins cher.

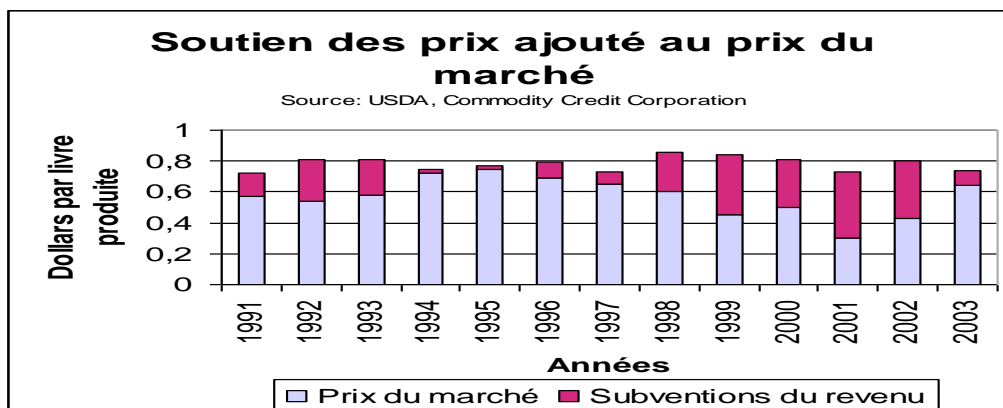
Step 3 : Des quotas à l'importation peuvent être mis en place en fonction de l'offre et de la demande du marché mondial.

- Mesure d'aide à l'exportation

Le gouvernement offre des prêts préférentiels aux acheteurs de coton étranger qui désirent acheter du coton américain.

3.2- *Bilan des subventions du coton*

L'effet des subventions sur le prix reçu par l'exploitant est très net. Le tableau ci-dessous nous montre très bien le rôle stabilisateur des prix par les aides. Dans un tel contexte, le producteur américain va produire indépendamment des prix du marché et même si les prix du marché sont en baisse, ils vont avoir tendance à produire comme si de rien n'était. A moyen et long terme, cela ne peut aller que vers un affaiblissement de la compétitivité de ces producteurs sur le marché international.



De plus, de la même façon que dans le reste de l'agriculture, les aides à la culture du coton sont distribuées de manière très inégalitaire. En effet, ces subventions étant basées soit sur la surface cultivée ou bien sur la production totale, ce sont les plus gros exploitants qui reçoivent la majorité des aides : Entre 1995 et 2004, 10 % des producteurs de coton ont touché 80 % des aides, alors que 80 % des producteurs n'en ont touché que 8 %. Ces différences ne font qu'aggraver les inégalités entre producteurs. En effet ces subventions sont capitalisées en capital technique mais aussi en terre, surtout chez les gros exploitants, cela ne fait qu'augmenter le prix de la terre et pousse les petits exploitants à la faillite car avec le prix de la terre, les coûts de production augmentent ; par contre cela augmente la capitalisation chez les gros exploitants.

On retrouve les mêmes inégalités en ce qui concerne les aides aux industriels du coton (Step 2). Entre 1995 et 2004, près de 2.5 milliards de dollars ont été touché par quelques 325 industriels. Sur ces 325 compagnies, les 10 plus grosses (parmi lesquelles des multinationales telles que Cargill) ont reçu 48 % du total alors que le dernier bénéficiaire à lui touché 126 dollars en 9 ans³⁸.

Ces subventions qui profitent aux plus gros producteurs et aux plus gros industriels, ne fait que renforcer le pouvoir de l'agrobusiness et donc son pouvoir de lobbying.

Conclusion

Nous venons de le voir de façon très rapide au travers de l'exemple du coton les Etats-Unis ont mis en place un système complexe d'aide à son agriculture, mais surtout à son agriculture la plus intégrée au marché globale, une agriculture d'exportation. Cette étude, bien que succincte, nous permet de comprendre plus précisément comment se met en place les mécanismes de support à cette agriculture, les enjeux de ce soutien ainsi que les relations de pouvoir qui sont au cœur de ce système qui, nous l'avons montré, ne profite qu'à une infime minorité des paysans américain. A l'heure actuelle se prépare la nouvelle Farm Bill qui sera votée en 2007. Il est encore difficile de savoir ce qui changera dans cette nouvelle loi et il est vraisemblable que le flou sera entretenu au moins jusqu'aux prochaines élections législatives du mois de novembre 2006. Cependant, le contexte à changer par rapport à 2002 et le déficit

³⁸ Campbell Chris, Cook Ken, *US taxpayers spent \$264 million in 2004 on cotton export subsidies ruled illegal by WTO*, Environmental Working Group, 2005, visualise le 27 avril 2006 sur www.ewg.org:16080/issues/agriculture/20050609/step2analysis.php

budgétaire des Etats-Unis aura certainement un impact important sur cette nouvelle loi d'autant plus que de nombreux américains ont été sensibilisé aux conséquences de leurs subventions agricoles sur les agricultures des pays du sud. Néanmoins, les lobbies de l'agrobusiness restent très puissants et leurs intérêts seront pris en compte. Ainsi on peut penser que les aides directes et couplées à la production seront diminuées mais transférées vers des aides de conservation de l'environnement et découplées. En ce qui concerne le coton, les aides concernant les prêts accordés aux industriels étrangers et les compensations accordées aux industriels américains sont en train d'être modifiées ; ceci est le résultat de la plainte déposée par le Brésil et soutenue par les états d'Afrique de l'ouest auprès de l'OMC. On peut penser que ces mesures ne seront pas présentes dans la prochaine loi agricole de 2007.

Malgré toutes les modifications qui sont à prévoir dans la future loi agricole de 2007, on voit mal comment le gouvernement américain peut réellement changer cette politique interventionniste qui est au cœur de la puissance agricole américaine. Cette puissance agricole qui est contrôlée par une poignée de multinationales est en effet un secteur extrêmement stratégique pour les Etats-Unis, peu importe l'impact que cela peut avoir sur l'agriculture des pays en voie de développement. Cette importance stratégique qui est considérée comme primordiale pour les Etats-Unis mais qui de fait est refusé aux pays les plus faibles, est très bien exprimée par l'actuel président des Etats-Unis, Georges W. Bush, lors de la signature de la dernière loi agricole en 2002 :

“We are a blessed Nation because we can grow our own food and, therefore, we are secure. A nation that can feed its people is a nation more secure”.

Bibliographie

Becker Geoffrey S., Womach Jasper, *The 2002 Farm Bill: Overview and Status*, Congressional Research Service, Report RL31195, 33 p., visualisé le 28 avril 2006 sur www.ncseonline.org/nle/crsreports/agriculture/ag-112.pdf

Campbell Chris, Cook Ken, *US taxpayers spent \$264 million in 2004 on cotton export subsidies ruled illegal by WTO*, Environmental Working Group, 2005, visualisé le 27 avril 2006 sur www.ewg.org:16080/issues/agriculture/20050609/step2analysis.php

Confédération Paysanne, *Changeons de politique agricole, Mille et une nuits*, Fayard, Paris, 2002, pp. 143.

Economic Research Service, *The 20th Century Transformation of U.S. Agriculture and Farm Policy /EIB-3*, USDA, visualisé le 29 avril 2006 sur www.ers.usda.gov/publications/EIB3/EIB3.pdf

Lambert Bernard, *Les paysans dans la lutte des classes*, Editions du Seuil, Paris, 1970, pp.187.

OECD, *PSE/CSE database 2005*, visualisé le 18 avril 2006 sur www.oecd.org/dataoecd/44/38/35332427.pdf

PETIT Michel, *La nouvelle loi américaine. Quelles leçons tirer du revirement idéologique qu'elle illustre ?*, Economie rurale, N°270, p.65-72, visualisé le 28 avril 2006 sur www.iamm.fr/html/acti/rech/axe4/equipe/cv/cv_petit.htm

Sheingate Adam D, *The rise of the agricultural welfare state. Institutions and interest group power in the United States, France and Japan*, Princeton University press, Princeton, 2003, pp. 248.

USDA, *Agricultural Biotechnology Membership*, visualisé le 29 avril 2006 sur www.usda.gov/agencies/biotech/ac21/ac21_members.html

Wise Timothy A., *The paradox of agricultural subsidies: Measurement issues, agricultural dumping, and policy reform*, Global Development and Environment Institute Working Paper n°. 04-02, Tufts University, visualisé le 26 avril 2006 sur www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/04-02AgSubsidies.pdf

Womach Jasper, *Cotton production and support in the United States*, Congressional Research Service, Report RL32442, 32 p., visualisé le 28 avril 2006 sur www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL32442.pdf

CHAPITRE III

« Les effets des subventions sur le commerce mondial du coton »

Ousmane OROU-TOKO

Introduction

J'ai dit aux gens, si vous me donnez la chance d'être président, nous n'allons pas traiter notre industrie agricole comme un citoyen de seconde classe quand il s'agit d'ouvrir les marchés ... Et je le pense vraiment ... La Farm Bill est une législation importante. Elle favorisera l'indépendance des agriculteurs, et préservera le mode de vie rural. Elle aide les agriculteurs d'Amérique, donc elle aide l'Amérique.

Président George Bush, 13 mai 2001³⁹

Plusieurs pays d'Afrique centrale et d'Afrique de l'ouest sont victimes de l'injustice des Etats-Unis et de l'UE. Ces pays subventionnent leurs producteurs agricoles, en ignorant les règles de l'OMC. De telles pratiques ruinent les économies nationales fragiles des pays tributaires du coton.

Président Blaise Compaoré du Burkina Faso, 10 septembre 2002⁴⁰

'Les producteurs de coton d'Afrique de l'ouest ont clairement compris que pour sortir de la pauvreté, ils doivent travailler dur, ce qu'ils ont fait. Ayant réussi à produire une récolte de coton record, ils sont maintenant confrontés à l'effondrement des cours mondiaux du coton. Franchement, nous commençons à nous demander si les pays riches veulent réellement réduire la pauvreté dans les pays en développement. En subventionnant les producteurs de coton, les Etats-Unis ... sont entrain de menacer la survie du secteur du coton en Afrique.'

Tiré de: Pétition des producteurs de coton, Bobo-Dioulasso, 21 novembre 2001⁴¹

**François Traoré, Union nationale des producteurs de coton du Burkina Faso,
(UNPCB)**

**Issa Ibrahima, Fédération des syndicats de producteurs (FUPRO), Bénin
Ampha Coulibaly, Syndicat des producteurs de coton et d'aliments (SYCOV), Mali
Risoja Filiha, Union des petits agriculteurs de la région du sud-ouest, Madagascar**

Ces interventions de dirigeants Américain et Africain et la pétition des organisations de la société civile africaine introduisent à souhait le chapitre consacré aux effets des subventions sur le commerce mondial du coton. Ce chapitre sera articulé autour de la compréhension de la notion même de subvention, de l'analyse de l'environnement international du commerce du

³⁹ Oxfam, 2002, *Cultiver la pauvreté. L'impact des subventions américaines au coton sur l'Afrique*, Document de briefing d'Oxfam avec la contribution de Kevin Watkins et Jung-ui sul

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Ibid

coton et des effets à divers niveaux des politiques de subventions à la production et à l'exportation du coton.

I Le régime juridique des subventions

Le régime juridique considéré ici est essentiellement celui de l'OMC. Les fondements juridiques des subventions sont alors : l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) et l'Accord sur l'Agriculture.

De ce Droit, on distingue deux grandes catégories de subventions, les unes qualifiées de "bonnes subventions"⁴² et les autres de "mauvaises subventions"⁴³. Toute la difficulté réside alors dans le tracé d'une frontière entre ces deux pôles.

1.1- La notion de subvention

▪ Les éléments de définition de la subvention

Trois éléments cumulatifs sont nécessaires pour définir le terme « subvention »⁴⁴. On ne peut parler de subvention que lorsqu'il existe **une contribution financière (1)** émanant **des pouvoirs publics (2)**, matérialisée par l'octroi de **certaines avantages (3)**. Mais l'Accord SMC ne s'applique que s'il est prouvé l'existence d'une subvention spécifique.

- **Une contribution financière** : cette contribution peut être directe ou indirecte venant des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre
- **L'intervention des pouvoirs publics** : on entend par "pouvoirs publics", «toutes les autorités publiques»⁴⁵, c'est-à-dire l'ensemble des organismes publics qui contribuent à exercer l'autorité de l'Etat. Il doit alors s'agir de l'Etat et/ou de ses démembrements. Dans son approche, l'Accord SMC inclut dans "pouvoirs publics" les organismes privés, à conditions qu'ils soient chargés d'exécuter une mission qui incombe normalement aux "pouvoirs publics"

⁴² Noël Zouré, 2005, *le régime juridique des subventions dans le droit de l'OMC*, Mémoire de maîtrise, Faculté de droit, Université de Genève

⁴³ Ibid

⁴⁴ Article 1^{er} de l'Accord SMC, in Marc Bénitah, 1998, *Fondements juridiques du traitement des subventions dans les systèmes GATT et OMC*

⁴⁵ Ibid

- **La nécessité que cette contribution confère un avantage** : les bénéficiaires de cette contribution devront en tirer un avantage certain.

- **Le critère de spécificité**

A ces trois éléments vient s'ajouter un critère, le critère de la spécificité. L'Accord SMC est le fruit d'une ingénierie juridique et se détache de toutes autres réglementations sur la question des subventions par la volonté de clarté qui l'habite. Mais cette belle œuvre resterait sans application concrète chaque fois que sera en cause une "contribution financière"⁴⁶, conférant un "avantage", mais non spécifique. En effet, selon l'Art. 2 de l'Accord SMC, seule la subvention spécifique serait prise en compte. L'article donne quelques principes ou indices qui doivent être pris en compte dans la détermination de ce qui est spécifique. Ainsi, il y aura avantage spécifique lorsque:

- L'autorité qui accorde la subvention ou la législation qui lui en donne compétence «limite expressément à certaines entreprises la possibilité de bénéficier de la subvention» ;
- La subvention est accordée à des entreprises qui exercent à l'intérieur d'un espace géographique déterminé et dans lequel l'autorité donatrice a compétence.

Par contre, il n'y aura pas de spécificité si l'octroi de la subvention est subordonné à des critères ou conditions objectives clairement inscrites dans la législation, mettant toutes les entreprises concernées sur un pied d'égalité. Une certitude existe cependant pour les subventions à l'exportation qui sont automatiquement considérées comme spécifiques.

1.2- La classification des subventions

L'une des innovations qu'apporte l'Accord SMC à la matière des subventions, c'est la catégorisation qu'il fait des subventions en fonction de leur degré de nocivité. L'Accord fait le parallèle avec les feux de la circulation et en procédant à une classification en "boîte rouge", "boîte orange" et "boîte verte". La "boîte verte" contient les subventions qui ne donnent pas lieu à une action qui étaient des subventions soient non spécifiques, ou allouées à des activités de recherche. Pour cette dernière catégorie de subventions, l'Accord prévoyait une application provisoire avec la possibilité d'une prorogation par consensus. Seuls les pays

⁴⁶ Article 2, Accord SMC, in Marc Bénitah, 1998, *Fondements juridiques du traitement des subventions dans les systèmes GATT et OMC*

développés sont à même d'octroyer cette catégorie de subventions, et c'est pourquoi les pays en développement n'ont pas souhaité sa reconduction à l'expiration du délai de cinq ans. Ainsi, au 31 décembre 1999, le consensus nécessaire à la prolongation de l'application de l'Art. 8 n'existait pas ; la catégorie de la "boîte verte" n'existe plus depuis le 1^{er} janvier 2000 et ne fait donc plus partie du droit positif de l'OMC sur les subventions. La trilogie des subventions de l'Accord SMC n'en est donc plus un et on ne retient plus que les subventions prohibées ou de la "boîte rouge", et les subventions pouvant donner lieu à une action ou de la "boîte orange"⁴⁷.

- **Les subventions prohibées**

Les subventions prohibées sont les plus dangereuses pour le commerce international et la référence au "feu rouge" est très significative. De telles subventions sont interdites et ne sauraient être accordées ou maintenues. A leur égard, l'Accord fait preuve d'une grande rigueur du fait du degré élevé de nocivité qu'elles ont. Il s'agit d'une part des subventions à l'exportation et des subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux au détriment de produits importés d'autre part.

Les subventions à l'exportation sont toutes celles qui sont «subordonnées, en droit ou en fait, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, aux résultats à l'exportation, y compris celles qui sont énumérées à titre d'exemple à l'annexe 1». L'Accord SMC a tenu à préciser le sens de "subvention à l'exportation de fait". On retiendra alors que «cette condition est remplie lorsque les faits démontrent que l'octroi d'une subvention, sans avoir été juridiquement subordonnée aux résultats à l'exportation, est en fait lié aux exportations ou recettes d'exportation effectives ou prévues».

La deuxième sous-catégorie des subventions prohibées est constituée des «**subventions subordonnées, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés**».

- **Les subventions donnant lieu à une action**

On entend par "subventions pouvant donner lieu à une action" toutes celles qui, «en raison de leurs "effets défavorables" sont de nature à être contestées par les Etats Membres affectés». Ces subventions sont celles de la "boîte orange". «Aucun Membre ne devrait causer, en recourant à l'une quelconque des subventions visées aux paragraphes 1 et 2 de l'article premier, d'effets défavorables pour les intérêts d'autres Membres»⁴⁸. Ici, et

⁴⁷ Noël Zouré, 2005, *le régime juridique des subventions dans le droit de l'OMC*, Mémoire de maîtrise, Faculté de droit, Université de Genève

⁴⁸ Art. 5 de l'Accord SMC

contrairement à ce que l'Accord prévoit en matière de subventions prohibées, il n'y a pas une interdiction de principe des "subventions pouvant donner lieu à une action". Leur contestation est subordonnée à l'existence d'effets défavorables qui renvoient à trois situations. Ces subventions doivent causer un dommage à une branche de production nationale d'un autre Membre, annuler ou compromettre des avantages résultant directement ou indirectement du GATT de 1994 pour d'autres Membres, en particulier les avantages résultant de concessions consolidées en vertu de l'art. 2 dudit accord, causer un préjudice grave aux intérêts d'un autre Membre.

1.3- La lutte contre les subventions: l'institution des mesures compensatoires

La logique qui sous-tend l'institution des mesures compensatoires peut être rapprochée de celle des systèmes civilistes de la responsabilité qui partent du principe selon lequel tout fait de l'homme qui cause un dommage à autrui oblige celui par la faute de qui il est arrivé à le réparer⁴⁹. C'est donc cette idée de réparation que l'on retrouve dans les mesures compensatoires. Une autre approche permet de voir en ces mesures compensatoires des contre-mesures et à ce titre, un parallèle peut être fait avec la pratique en matière de lutte antidumping. L'idée de contre-mesure prédomine ici celle de simple réparation et cela justifie sans doute que le GATT de 1947 consacre un même article aux droits antidumping et aux droits compensateurs. S'agissant du terme "droit compensateur", l'Accord général le définit comme «un droit spécial perçu en vue de neutraliser toute prime ou subvention accordée, directement ou indirectement, à la fabrication, à la production ou à l'exportation d'un produit». Ici, tout comme en matière de droits antidumping, le principe fondamental est que «aucune contre-mesure ne peut être imposée par le pays «victime» de cette pratique déloyale avant que celle-ci n'ait pu être prouvée à la suite d'une procédure d'enquête». La principale préoccupation de l'OMC est de prévenir tout unilatéralisme et c'est d'ailleurs cette préoccupation qui gouverne le système de règlement des différends mis en place dans le droit de l'OMC. C'est tout logiquement donc que l'Accord SMC a mis en place une discipline assez rigoureuse en matière de recours aux mesures compensatoires.

Après ces précisions juridiques de la notion de subvention, quel est l'environnement international dans lequel évolue le secteur du coton ?

⁴⁹ Noël Zouré, 2005, *le régime juridique des subventions dans le droit de l'OMC*, Mémoire de maîtrise, Faculté de droit, Université de Genève

II Le marché mondial du coton : bref aperçu

2.1- Quelques chiffres

Le marché international du coton compte une centaine environ de pays producteurs et 118 pays consommateurs. En 2005, sur la centaine de pays producteurs de coton, 80 sont des pays en développement et 28 sont répertoriés comme étant des Pays les moins avancés (PMA)⁵⁰. Ce marché est introverti car le volume total de coton échangé sur le plan international ne représente que 30% seulement de la production totale.

2.3- L'organisation du marché du coton

On distingue de façon générale deux types de marchés pour le coton au niveau international : le marché à terme et le marché physique⁵¹.

Le marché à terme est un marché de titres. Il s'agit de **la New York Cotton Exchange (N.Y.C.E)**. Le prix à terme du coton dépend ici des anticipations des opérateurs sur les facteurs déterminants de l'offre et de la demande. Ce type de marché est utilisé par les opérateurs pour se couvrir des risques de variations de prix. Il faut signaler que sur la NYCE, les spéculations et les contrats ne portent que sur le coton produit aux Etats-Unis.

Le marché physique est un marché diffus, c'est-à-dire qu'il n'est situé à plusieurs points notamment dans les principaux ports d'Europe du Nord. Ici les opérations portent sur des quantités physiques et la formation des prix est différente de celle du marché à terme. Le cours international du coton est déterminé sur ce marché par le « **Cotton Outlook** » basé à Liverpool en Angleterre.

Deux types d'indices y sont calculés :

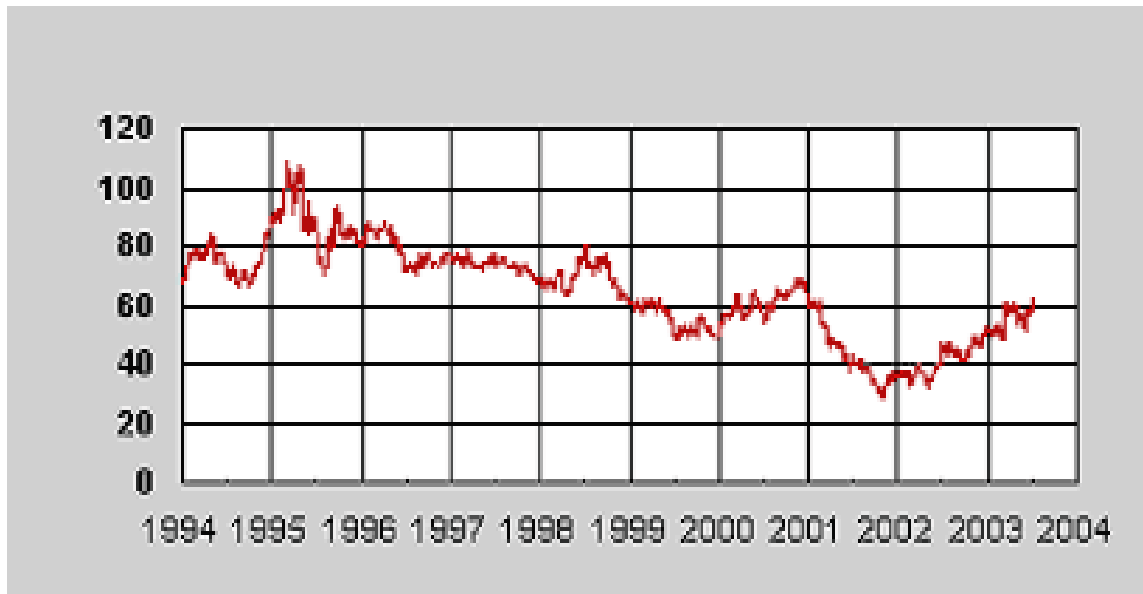
- l'indice « **Cotlook A** » pour le coton de bonne qualité ou de premier choix ;
- l'indice « **Cotlook B** » pour le coton de qualité inférieure ou de deuxième choix.

Le graphique ci-dessus montre l'évolution des cours mondiaux du coton déterminés par « **The Cotton Outlook** » sur une période de dix ans.

⁵⁰ Voir communiqué de presse de la CNUCED sur la nouvelle étude sur le coton disponible en ligne : www.unctad.org, Référence : UNCTAD/PRESS/PR/2005/013 du 17/03/05

⁵¹ Sorgho Zakaria, 2004, *Impacts des subventions du Nord sur les recettes d'exportation burkinabé, cas de la recette cotonnière*, Unité de Formation et de Recherche en Sciences Economiques et de Gestion, université de Ouagadougou, Burkina Faso

Cours mondiaux du coton (en cents américains par livre) sur une période de 10 ans



Source : Oxfam

Une analyse sommaire du graphique montre que le prix du coton est très fluctuant et a connu une grande dépression à partir de 1996, dépression qui a atteint son paroxysme en 2001, descendant sous la barre historique des 40 cents. Plusieurs facteurs peuvent en effet expliquer cette chute du cours du coton sur le marché international dont notamment, pour ce qui intéresse le présent sujet, les subventions accordées à certains producteurs qui créent une surproduction du coton.

2.3- Evolution de la production et de la consommation mondiale de coton

On observe, depuis les années 1980, une amélioration de la croissance dans la production et la consommation mondiale de coton. Cependant on note une tendance à la croissance de la production plus élevée que celle de la consommation, soit 1,69% par an contre 1,59 % pour la consommation. Cette différence entre l'offre et la demande ne garantit pas une stabilité dans les échanges internationaux du coton.

III L'Analyse des effets des subventions du coton

La démarche d'analyse des effets prendra en compte aussi bien les aspects généraux que les aspects spécifiques. Mais avant, mention sera faite des difficultés d'analyse des effets des subventions.

3.1- Les difficultés d'analyses des effets de ces subventions

L'analyse des effets des subventions agricoles présente des difficultés à plusieurs égards. Cette analyse pose des problèmes liés à la diversité des mesures utilisées comme subventions et leur caractère invisible.

D'une part il est pratiquement impossible de se livrer à une analyse exhaustive de la chaîne des effets des subventions à cause de leur dilution dans l'ensemble de l'économie.

D'autre part, pour arriver à démontrer qu'il existe une relation étroite, dans le cas du coton, entre les subventions du Nord et le repli des cours mondiaux, il faut recourir à des études d'économétrie nécessitant alors une complète disponibilité des statistiques des différentes formes de subventions accordées. Ces statistiques ne sont pas toujours facilement disponibles au niveau des administrations à cause de leur caractères sensibles.

Les difficultés énumérées n'ont cependant pas empêché d'avoir une diversité d'études qui montrent que les subventions accordées par les pays industrialisés à leurs producteurs de coton ont des effets sur le prix mondial à cause de leur immensité et de la puissance de ces différents pays sur le marché international. Ces effets sont d'ordres général et spécifiques.

3.2- Les effets d'ordre général

L'impact d'ordre général des subventions sur le secteur cotonnier s'analysera au regard de la production du coton, de l'évolution des prix et des règles de l'OMC.

- ✓ **La surproduction du coton : le marché mondial inondé.** Malgré la crise économique et malgré la faiblesse relative de la demande, la production mondiale du coton est en nette évolution. Au cours de la campagne 2001/2002, une hausse de 8% a été enregistrée soit 1,6 million de tonnes⁵². Selon les prévisions du Comité consultatif international sur le coton (CCIC) la production mondiale du coton devrait atteindre 25,4 millions de tonnes au cours de la période 2004/2005, soit une croissance record de 23%. Cette production devrait alors dépasser 2,6 millions de tonnes, le niveau de

⁵² Philippe CHALMIN, 2002, *Cyclope 2002*, P 274

consommation mondiale⁵³. Cette surproduction est essentiellement due au coup d'accélérateur donné par les principaux producteurs : les Etats-Unis, la Chine et l'Inde⁵⁴. Plusieurs raisons expliquent cette surproduction notamment les subventions directes ou indirectes accordées par plusieurs pays à leurs producteurs.

- ✓ **Une très forte volatilité des cours mondiaux du coton** : les cours du coton sont à un niveau historiquement bas. La chute des cours s'explique par le plus simple des mécanismes économiques, la loi de l'offre et de la demande. Les stocks mondiaux ne cessent de gonfler malgré la baisse observée dans la consommation du coton. Ainsi en inondant le marché mondial sous l'effet des subventions, les pays comme les Etats-Unis, provoquent l'effondrement des cours. Les autres producteurs, notamment ceux des pays de l'Afrique de l'ouest aux économies précaires, ne pourront pas suivre pendant longtemps le rythme parce que évidemment ne bénéficient pas de garantie de cours.
- ✓ **Le mépris des règles de l'OMC par les pays industrialisés** : Les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre ont fait des efforts extraordinaires aux prix de sacrifices afin de mettre en application les règles de l'OMC quant au libre-échange et à l'ouverture de leurs frontières, notamment en assainissant leur secteur agricole, en particulier leur secteur cotonnier. Dans le même temps, on observe que les pays développés, notamment les USA et ceux de l'Union Européenne, qui sont les chantres inconditionnels du libre-échange et de la déréglementation à l'OMC, viole à visage découvert les principes qui fondent l'OMC, en octroyant de substantielles subventions à leur secteur agricole.

3.3- Les effets des subventions américaines sur leur secteur cotonnier

Les subventions américaines à leur secteur cotonnier ont des effets vitaux sur la production et la commercialisation du coton. Les revenus des producteurs de coton dépendent pour beaucoup des différentes politiques agricoles qui se sont succédées notamment le Fair Act de 1996 et le Farm Bill de 2002⁵⁵. La politique de soutien aux producteurs et au secteur agricole

⁵³ Données de la CNUCED

⁵⁴ L'Afrique également n'est pas en reste : une progression de 15% est notée. Le Mali, premier producteur en Afrique de l'Ouest est passé de 227 mille tonnes à plus de 500 mille pour la campagne 1999/2000.

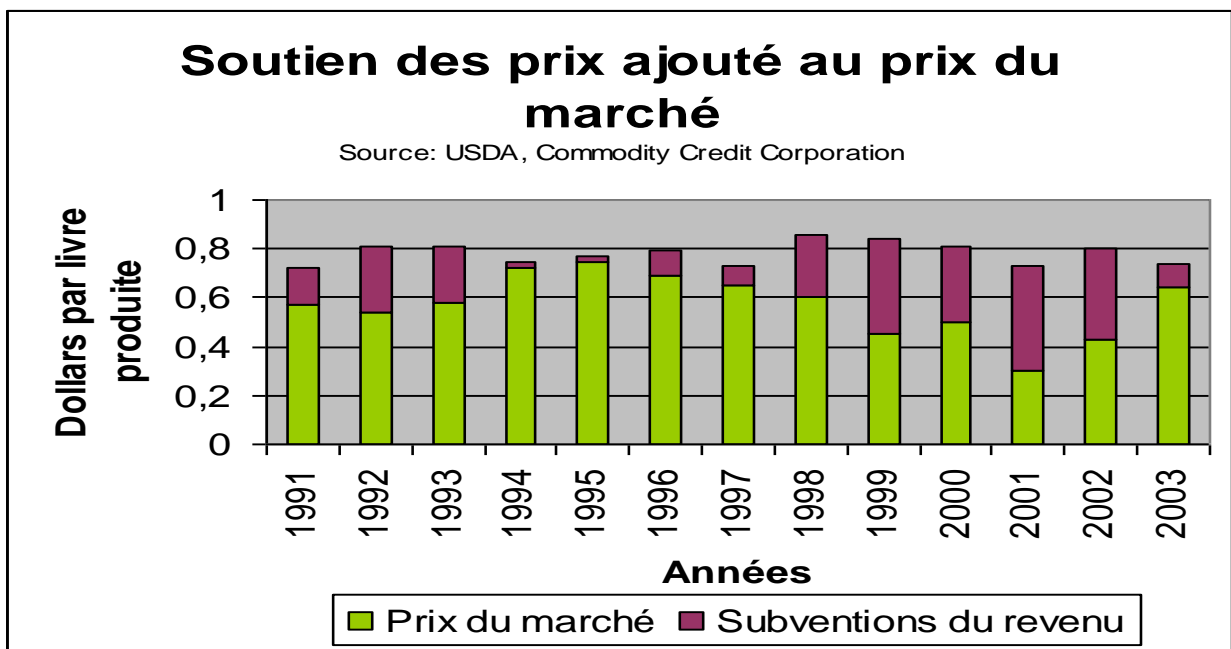
⁵⁵ Ces politiques ont fait l'objet du chapitre II de la thématique générale sur le dossier du coton. Il s'agit ici de faire quelques rappels

telle qu'elle est définie dans le Farm Bill de 2002 repose sur trois types d'instruments⁵⁶ que sont :

- les crédits de soutien aux revenus : Loan deficiency payments ;
- les paiements directs : Direct payments ;
- les paiements anti-cycliques : Counter-cyclical payments.

Ces instruments ont permis aux agriculteurs américains en général et aux producteurs de coton en particulier de bénéficier de subventions indispensables pour leur survie.

L'illustration vient évidemment du secteur cotonnier où les agriculteurs américains ne disposent pas d'un avantage comparatif. En effet pendant que les cours mondiaux oscillent autour de 40 cents la livre, le coût de production réel du coton américain se situe au niveau des 70 cents la livre. La présente figure le démontre sans équivoque.

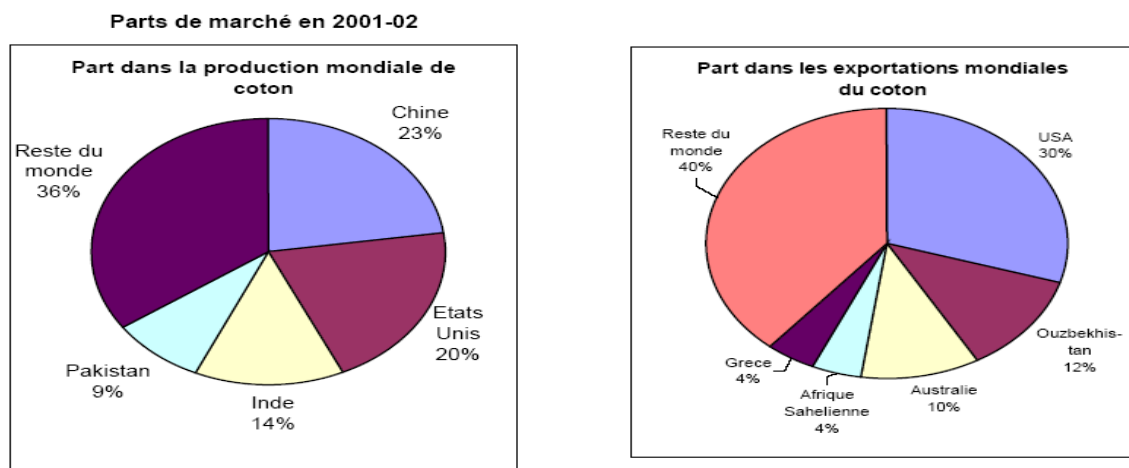


On a pu observer que, malgré cette situation défavorable aux Américains, pendant que les cours internationaux ont chuté de 54% depuis le milieu des années 90, les Etats-Unis ont augmenté la superficie consacrée à la culture du coton et accru la production, défiant, semble-t-il, les signaux envoyés par le marché international. En 2001, 5ème année d'un effondrement des cours presque sans précédent, les planteurs de coton américains ont produit une récolte record de 20,3 millions de tonnes métriques – soit une hausse de 42% par rapport à 1998. Les superficies consacrées au coton se sont accrues de 6% durant la même période. Alors que,

⁵⁶ Problèmes économiques, 2006, *L'agriculture dans la mondialisation*, bimensuel N°2.901 du mercredi 7 juin 2006, P 7

selon les prévisions du Département américain de l'agriculture, la production mondiale pour 2002 enregistrera une baisse de près de 10%, reflétant l'impact des cours mondiaux sur l'investissement, la même agence prévoit une autre récolte exceptionnelle – la quatrième la plus importante jamais enregistrée – pour les Etats-Unis. En 2000, les superficies consacrées au coton dépassaient 15 millions d'acres (7,5 millions d'hectares) pour seulement la seconde fois depuis les années 60. A un moment où les cours mondiaux sont en baisse, le volume des exportations américaines a presque doublé – de 946.000 tonnes métriques en 1998 à 1,8 millions de tonnes en 2001. A plus long terme, les subventions ont permis aux Etats-Unis d'accroître leur part de production mondiale du coton (sur la base d'une tendance linéaire) de près de 17% au début des années 90, à 20% à la fin de la décennie.

Les figures ci-dessus montrent l'impact du Farm Bill sur la production mondiale et le soutien sans faille dont bénéficient les producteurs américains du coton.



Source: International Cotton Advisory Committee

Un interprétation de ces figures permet d'affirmer que bien que ne disposant pas davantage comparatif dans la production du coton par rapport à d'autres pays comme ceux de l'Afrique de l'ouest, les Etats-Unis sont très présent sur le marché mondial avec une place de 2^e producteur mondial et de 1^{er} exportateur mondial. Grâce aux subventions, les autorités américaines mettent ainsi leurs producteurs à l'abri des forces du marché.

Qu'en est-il des producteurs ouest africains ?

3.4- Les effets des subventions sur le secteur cotonnier africain

Deux dimensions permettent de mesurer l'impacts des subventions sur le secteur cotonnier en Afrique : la dimension économique et la dimension sociale.

▪ La mise en danger des économies africaines

Le coton est considéré comme "l'or blanc" de l'économie africaine : l'Afrique de l'ouest est le 5^e exportateur mondial avec 15 % du total mondial des exportations. Le coton représente dans les pays où il est produit une source de devises et d'emploi incontournable, sans compter les retombées sociales. Au Bénin, le coton représente 75 % des recettes à l'exportation; au Mali, 50%; au Burkina Faso, 60 % des recettes et un bon tiers du produit intérieur brut sont dus au coton. Dans ces pays, ce sont plus de 15 millions de personnes qui vivent directement de la production de coton⁵⁷. Les retombées sont importantes, et permettent par exemple l'injection à l'économie rurale malienne de près de 120 milliards CFA.

Le coton représente pour la plupart des Etats d'Afrique francophone de l'Ouest et du Centre une voie de développement essentielle des économies rurales, il est un moteur de ces économies : il est au cœur du développement de ces pays et populations, contrairement aux pays industrialisés⁵⁸.

Dans un tel contexte les subventions accordées par les pays industrialisés à leurs producteurs ont pour impacts négatifs la mise en danger des économies de ces pays.

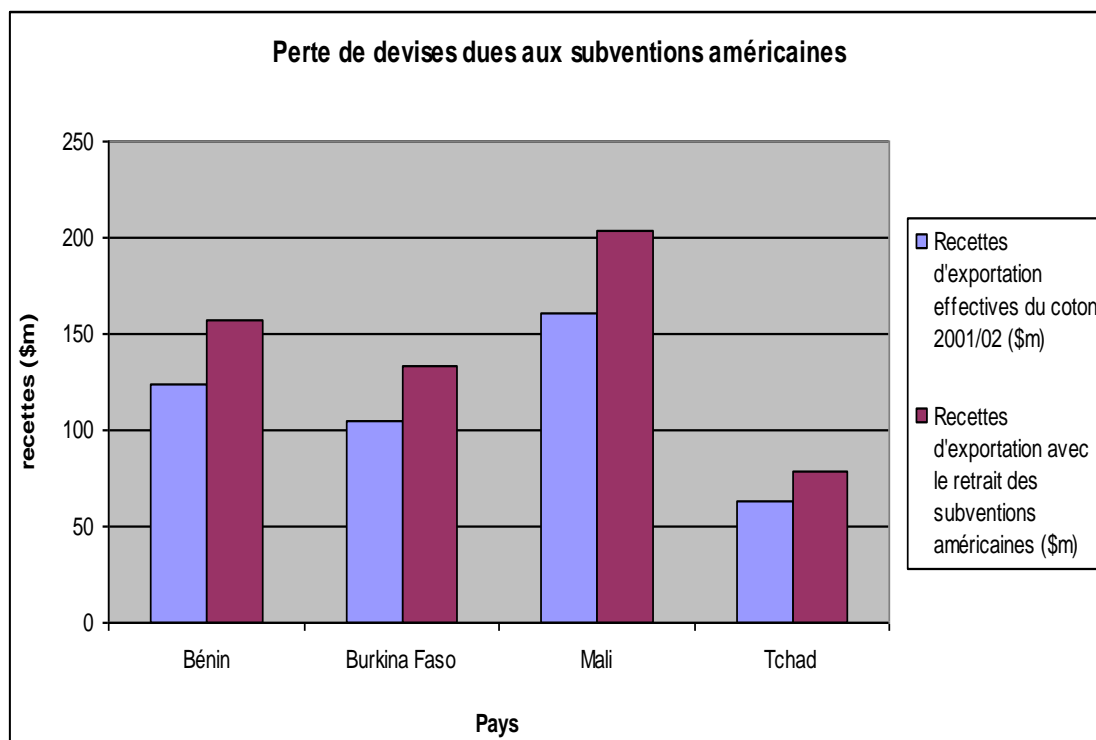
En 2001, les exportateurs d'Afrique subsaharienne ont perdu 302 millions de dollars en conséquence directe des subventions américaines sur le coton. L'impact se traduit par des pertes de devises⁵⁹ équivalent à 1% du PIB et 12% des recettes d'exportations du Burkina Faso ; 1,4% du PIB et 9% des recettes d'exportations du Bénin et 1,7% du PIB et 8% des recettes d'exportations du Mali⁶⁰.

⁵⁷ Eric HAZARD, 2005, *Négociations commerciales internationales et réductions de la pauvreté : le livre blanc sur le coton*, Enda Prospective Dialogue Politiques

⁵⁸ Aux Etats-Unis, l'agriculture ne représente que 0,8% du PIB

⁵⁹ Les pertes commerciales liées aux subventions agricoles américaines dépassent de loin les transferts financiers effectués à travers les programmes de l'USAID en faveur des huit principaux pays exportateurs de coton d'Afrique de l'Ouest. Par exemple le Mali a reçu 37,7 millions de dollars d'aide américaine contre 43 millions de dollars perdus en raison des subventions sur le coton.

⁶⁰ Oxfam, 2002, *Cultiver la pauvreté. L'impact des subventions américaines au coton sur l'Afrique*, Document de briefing d'Oxfam avec la contribution de Kevin Watkins et Jung-ui sul



Source : graphique réalisé à partir des données de Oxfam

Ce graphique montre les pertes de recettes et le manque à gagner pour les économies de ces pays en proie aux subventions.

Les économies ouest africaines qui sont de petites tailles et qui dépendent fortement de la production et la commercialisation du coton supportent une partie du coût de l'ajustement de la baisse des cours mondiaux avec des budgets étatiques déjà fortement sollicités⁶¹.

▪ L'affaiblissement du tissu social

Les effets des subventions sur le secteur social africain sont incommensurables. On assiste à une crise sociale majeure dans les pays d'Afrique de l'ouest et du centre et par conséquent à une aggravation de la pauvreté.

En effet en Afrique de l'ouest et du centre, plus 15 millions de personnes vivent directement ou indirectement de la production et de la commercialisation du coton. Il s'agit essentiellement des populations rurales, couches les plus vulnérables de l'ensemble des pays concernés. Ainsi le coton est essentiel pour nombre de ces pays. Au Bénin, les exportations de ce produit de base concernent 45% de la population rurale qui est tributaire directement ou indirectement des revenus du coton. Il est fort logique que la baisse des cours mondiaux

⁶¹ Le FMI a malgré cette situation, interdit au Bénin de soutenir le secteur cotonnier au motif que ceci porterait atteinte aux cibles de réduction du déficit fiscal

entraînant la baisse des revenus des producteurs ne disposant d'aucune garantie, c'est l'ensemble de cette population qui sera affectée par les conséquences de la crise cotonnière. L'affaiblissement des populations rurales conduit inévitablement à un accroissement de la pauvreté. Pourtant la lutte contre la pauvreté est l'objectif principal de la coopération internationale au développement. Manifestement on note une contradiction flagrante et par conséquent un manque de cohérence entre les politiques commerciales des pays industrialisés et les politiques de coopération pour le développement.

Conclusion

Les subventions créent un désavantage considérable pour les agriculteurs africains qui disposent de peu de ressources et un avantage déloyal parallèle de leurs homologues américains. En faisant chuter les prix pour les agriculteurs africains, les Américains et leurs homologues Européens⁶² ne font qu'aggraver la pauvreté dans les pays africains.

Exacerbés par cette situation quasi insupportable, les producteurs de coton du Bénin, du Burkina Faso, et du Mali ont lancé fin 2001 un appel commun afin que les Etats-Unis et l'Union Européenne arrêtent de subventionner leurs propres producteurs. Considérant que cet appel n'a pas été entendu, ces pays, qui ont été rejoints par le Tchad ont déposé au Comité de l'Agriculture de l'OMC une proposition commune pour rechercher une solution à la distorsion des prix du coton provoquée par les subventions des pays industrialisés. Cette proposition intitulé « Réduction de la pauvreté : initiative sectorielle en faveur du coton » a été le point de départ au niveau de l'OMC, des négociations commerciales internationales sur le coton qui fait l'objet du prochain chapitre.

⁶² D'autres pays comme la Chine et l'Union Européenne accordent également des subventions considérables dans le secteur cotonnier

Références bibliographiques

I- Ouvrages

- Philippe CHALMIN, 2002, *Cyclope 2002*, 579 p
- Marc Bénitah, 1998, *Fondements juridiques du traitement des subventions dans les systèmes GATT et OMC*, 371 p ;
- Oxfam, 2002, *Cultiver la pauvreté. L'impact des subventions américaines au coton sur l'Afrique*, Document de briefing d'Oxfam avec la contribution de Kevin Watkins et Jung-Ui Sul ;
- PNUD, 2003, *Mettre le commerce international au service de tous*, 345 p ;
- Eric HAZARD, 2005, *Négociations commerciales internationales et réductions de la pauvreté : le livre blanc sur le coton*, Enda Prospective Dialogue Politiques, 159 p ;

II- Articles et support audio visuel

- Télévision Suisse Romande, 2005, *La guerre du coton*, Emission 'Temps présent', 52mn ;
- Cahiers Agricultures vol. 15, N°3, mai-juin 2006
- Revue Sciences Humaines, 1996, *Où va le commerce mondial ?* N° 57 de janvier 1996, pp 16-33 ;
- Problèmes économiques, 2006, *L'agriculture dans la mondialisation*, bimensuel N°2.901 du mercredi 7 juin 2006 ;

III- Mémoires

- Sorgho Zakaria, 2004, *Impacts des subventions du Nord sur les recettes d'exportation burkinabé, cas de la recette cotonnière*, Mémoire de maîtrise, Unité de Formation et de Recherche en Sciences Economiques et de Gestion, université de Ouagadougou, Burkina Faso ;
- Noël Zouré, 2005, *le régime juridique des subventions dans le droit de l'OMC*, Mémoire de maîtrise, Faculté de droit, Université de Genève

IV- Sites Internet

- Site Internet de l'OMC : www.wto.org ;
- Communiqué de presse de la CNUCED sur la nouvelle étude sur le coton disponible en ligne : www.unctad.org, Référence : UNCTAD/PRESS/PR/2005/013 du 17/03/05

CHAPITRE IV

« Les négociations relatives au coton à l'OMC »

Napatet VIDHYAKOM

Introduction

A l'heure actuelle, après de nombreux débats sur la question, que les subventions accordées aux producteurs de coton, en particulier dans les pays développés, ont des incidences négatives sur les prix. A l'initiative du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad, le coton est ainsi devenu un des thèmes majeurs des négociations en cours à l'OMC.

Section I – Agenda du développement de Doha

Accord sur l'agriculture :

- Une interdiction générale du dumping des exportations agricoles, c'est-à-dire de la vente de produits à des prix inférieurs à leurs coûts de production ;
- Un accord sur un calendrier contraignant pour l'élimination de toutes les formes de soutien à l'exportation, notamment des programmes de subventions aux crédits à l'exportation, avant la 5^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC (Cancun), en septembre 2003 ;
- La suppression de la « catégorie verte » de subventions actuellement autorisées qui génèrent la surproduction ; et
- La restructuration du soutien interne dans les pays riches, vers une agriculture moins intensive et vers des mesures visant à rehausser le bien-être des petits agriculteurs, plutôt que celui des entreprises à grande échelle.

Poursuivant l'agenda du développement de Doha, en septembre 2002, le Brésil déposait une demande de consultation sur les subventions au coton versées aux producteurs américains, 1^{er} étape dans le système de règlement des différends de l'OMC vers le dépôt d'une plainte formelle.⁶³ Le 21 mars 2005, au terme d'un processus long et difficile, les rapports établis par le Groupe spécial et l'Organe d'appel de l'OMC furent adoptés par les membres de

⁶³ Négociations commerciales internationales et réduction de la pauvreté : le livre blanc sur le coton, études et recherches, no. 249, pp. 34.

l'organisation, confirmant ainsi l'illégalité des subventions américaines au coton. Cette date est à marquer d'une pierre blanche pour deux raisons :

- C'est la première fois qu'un tribunal international démontre que les subventions agricoles des pays développés ont un impact négatif sur des procédures des pays en développement ; et
- En adoptant ces rapports, les membres de l'OMC ont validé sur le plan légal l'argumentaire de *l'initiative sectorielle sur le coton* soumis à l'OMC en juin 2003 par le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad.

Cette réclamation du Brésil concerne l'impact des subventions américaines sur les échanges internationaux. Selon les documents soumis par le Brésil, les subventions américaines au coton rehaussent artificiellement le niveau de la production de coton aux Etats-Unis et stimulent artificiellement les exportations.

Section II - Comité de l'agriculture

Réduction de la pauvreté : Initiative sectorielle en faveur du coton⁶⁴.

Cette initiative est la concrétisation des objectifs de Doha pour le coton, qui joue un rôle essentiel pour le développement et la réduction de la pauvreté de pays de l'AOC.

Dans ce sens, les pays signataires exigent :

- La reconnaissance du caractère stratégique du coton pour le développement et la lutte contre la pauvreté dans de nombreux PMA ;
- La mise en place à Cancun d'un système de réduction du soutien à la production cotonnière en vue de son élimination totale (early harvest) : une décision d'application immédiate et prévoyant des réductions substantielles et accélérées pour chacune des catégories de soutien à la production cotonnière doit être prise lors de la Conférence ministérielle de Cancun. Cette décision doit fixer une date spécifique pour l'élimination totale des soutiens à la production cotonnière ;
- Des mesures transitoires pour les PMA : jusqu'à l'élimination totale du soutien à la production cotonnière, une indemnisation financière doit être offerte aux PMA producteurs de coton pour les pertes de ressources qu'ils subissent, faisant partie intégrante des droits et obligations résultant du cycle de Doha.

⁶⁴ Document de l'OMC TN/AG/GEN/4, 16 mai 2003, Proposition conjointe du Benin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad

Effet de la suppression des subventions sur les producteurs de l'AOC

Les estimations ont été faites à partir d'un modèle économétrique élaboré par le CCIC. Par l'hypothèse d'une suppression des subventions internes américaines, l'étude du CCIC a mis en évidence un effet positif sur les cours mondiaux du coton (12 cents par livre pour 2000/ 01 et 22 cents par livre pour 2001/ 02). L'élargissement de l'hypothèse à une suppression des subventions directes à l'échelle mondiale laisse entrevoir un effet positif encore plus élevé (17 cents pour 2000/ 01 et de 31 cents pour 2001/ 02). Bien que l'impact de la hausse des cours sur la demande et l'offre réduite quelque peu ces gains, le coton des pays de l'AOC serait largement rentable dans de telles conditions.

Positions générales concernant les disciplines agricoles

Dans ce sens et d'une manière générale, les pays signataires :

- Soutiennent la position conjointe des pays de l'UEMOA⁶⁵, l'initiative du Burkina Faso et celle du Groupe africain concernant le soutien interne, la concurrence à l'exportation et l'accès au marché pour les produits agricoles ;
- Demandent une définition stricte et incontournable des différentes catégories de subventions. Ils ne pourront souscrire à un résultat de négociation, qui permette de se soustraire aux disciplines de l'OMC, qu'en reclassant les subventions d'une catégorie à l'autre. La réduction substantielle des catégories orange et bleue, des subventions à l'exportation, du niveau de minimis dont jouissent les pays développés constituent des pas dans la bonne direction.

Mesures générales en faveur du coton

La déclaration adoptée par les Ministres des pays membres à Doha met les besoins et les intérêts des pays en développement au centre du nouveau cycle de négociation. Le projet révisé de modalités pour les nouveaux engagements du Président des sessions spéciales du Comité de l'agriculture reconnaît le principe des « produits spéciaux » pour les pays en développement et envisage des mesures particulières en leur faveur. Ces produits sont considérés comme « spéciaux » en raison de leur importance « en matière de sécurité alimentaire, de développement rural et/ ou de moyens d'existence ».

Les pays signataires exigent :

⁶⁵ L'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.

- L'élargissement du concept des « produit spéciaux » - actuellement limité à des mesures défensives – aux intérêts offensifs des pays en développement, c'est-à-dire lorsque l'exportation de tels produits s'avère essentielle pour le développement agricole et la survie des populations rurales des PMA, comme cela est le cas pour le coton ;
- La reconnaissance explicite que le coton constitue un produit « spécial » pour le développement et la lutte contre la pauvreté des PMA, bénéficiant à ce titre d'un traitement particulier pour lui assurer un accès équitable sur le marché mondial.
- L'élimination totale des mesures à la frontière, soutien interne, ainsi que de toutes les formes de subventions à l'exportation sur le coton.

Les pays signataires reconnaissent la nécessité de prendre en compte des considérations autres que d'ordre commercial. La justification de la catégorie verte n'est pas remise en question. Si le coton revêt clairement des objectifs non-commerciaux dans les pays en développement – de par son rôle dans la production alimentaire, dans le développement rural et dans la lutte contre la pauvreté – ceci n'est pas le cas dans les pays industrialisés. Dans ces derniers, le coton n'a pas de fonction liée à la sécurité alimentaire, ni à la protection du paysage, de même qu'il n'est pas essentiel au maintien d'une population décentralisée ou agricole. La production cotonnière peut facilement y être substituée par d'autres produits agricoles plus rentables sur le marché mondial.

Mesures d'urgence en faveur des PMA producteurs de coton

Des mesures transitoires pour les PMA : Les pays signataires reconnaissent que l'élimination totale du soutien interne à la production cotonnière et des mesures à la frontière prendra un certain temps. Jusqu'à l'élimination totale du soutien à la production cotonnière, une indemnisation doit être offerte aux PMA producteurs de coton pour les pertes de ressources qu'ils subissent.

L'indemnisation financière contractuelle, faisant partie intégrante des droits et obligations, ainsi que de l'équilibre des engagements résultant du cycle de Doha. Les pays signataires exigent par conséquent : une mesure transitoire sous la forme d'une indemnisation financière du dommage causé par le soutien à la production et à l'exportation destinée aux PMA producteurs de coton. Les PMA bénéficiaires s'engageront à s'assurer que les compensations perçues soient transmises effectivement aux associations locales de producteurs de coton,

chargées d'assurer elles-mêmes le contrôle et la transparence de l'utilisation des fonds. Cette indemnisation financière doit être calculée au prorata des subventions accordées par les pays qui soutiennent leur production cotonnière. Elle diminuera (s'arrêtera) au fur et à mesure que ces subventions seront réduites (supprimées).

Aussi cruciales que soient les négociations de l'OMC, il faut, pour assurer la viabilité économique et environnementale du secteur du coton en Afrique de l'Ouest, adopter diverses mesures sectorielles ciblées⁶⁶. De nombreuses améliorations dans les domaines allant de la fourniture d'intrants à l'assurance de la qualité et la commercialisation, peuvent toutefois être apportées au fonctionnement de la chaîne de valeur. Cela permettrait d'accroître la valeur ajoutée conservée dans les pays producteurs et de renforcer les effets positifs du secteur sur le développement. Le coton étant une culture à très forte intensité de facteurs de production, les incidences sur l'environnement de l'utilisation de ces facteurs sont un autre élément important de la viabilité du secteur.

Réduction de la pauvreté : Initiative sectorielle en faveur du coton⁶⁷

Calcul et répartition de la compensation, Les quatre principes suivants sont proposés :

- D'abord, le montant annuel des compensations à verser doit correspondre aux estimations de pertes subies, calculées sur la base d'une période de référence qui comprendra les trois années de production cotonnière 1999/ 2000, 2000/ 01 et 2001/ 02;
- Deuxièmement, le montant précité de la compensation globale sera directement lié aux efforts simultanés de réduction des subventions par les pays qui devront contribuer au fond de compensation. En terme clairs, le taux de diminution des subventions, environ 33 pour cent par an selon la proposition, réduira d'autant le montant annuel des contributions à verser au fond de compensation ;
- Troisièmement, pour ce qui est des pays qui subventionnent leur coton et donc alimenteront le fond de compensation transitoire, leur contribution (pourcentage) sera calculée à partir de leur part respective dans le montant total des subventions allouées au coton sur le plan mondial, telles qu'elles sont publiées dans les statistiques annuelles du CCIC. Selon le principe précité, les « pays payeurs » verront leurs

⁶⁶ Document de la CNUCED UNCTAD/PRESS/IN/2005/006, 25/02/05.

⁶⁷ Document de l'OMC TN/AG/GEN/6, 4 août 2003.

contributions diminuer en fonction de leurs efforts effectifs pour réduire leurs subventions au coton ;

- Quatrièmement, pour ce qui est des PMA bénéficiaires, la part qui leur reviendra respectivement sera calculée à partir de leur part respective dans la production totale du coton réalisée par ce groupe de pays, telle que publiée dans les statistiques annuelles du CCIC.

Section III – Conseil général

Projet de décision relative aux mesures spécifiques en faveur du coton en vue de la réduction de la pauvreté⁶⁸

Élimination du soutien interne et des subventions à l'exportation du coton

Les Membres de l'OMC s'engagent à éliminer les mesures de soutien interne et les subventions à la production et à l'exportation du coton sur une période de trois ans allant du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2006. Cette élimination se fera sur la base d'une réduction graduelle, à parts annuelles égales, soit une réduction par année au moins égale au tiers (33,3 pour cent) du niveau total des subventions accordées.

Contrôle et gestion de l'élimination des subventions et de la compensation financière

- Les Membres s'engagent à créer, au plus tard le 15 octobre 2003, un mécanisme de contrôle de l'élimination des mesures de soutien interne et des subventions à l'exportation du coton, qui sera assuré par un Comité de suivi de l'application des mesures ci-dessus édictées, placé sous la supervision du Comité de l'agriculture de l'OMC (Session spéciale). Ce Comité devra soumettre, chaque année, un rapport au Conseil général de l'OMC et à la Conférence ministérielle, sur l'état de mise en œuvre de la présente Décision et proposera, le cas échéant, des mesures correctives appropriées.

Section IV – Atelier régional de l'OMC

Atelier régional de l'OMC sur le coton, l'intention des pays africains⁶⁹

⁶⁸Document de l'OMC WT/GC/W/511, le 22 août 2003, *Communication du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad*

⁶⁹ Document de l'OMC WT/L/564, le 31 mars 2004.

L'atelier régional se compose des 30 pays africains contribuant à la production et au commerce du coton, de 18 institutions multilatérales intergouvernementales, du Canada, de la Commission européenne, du Japon, des Etats-Unis et de la Chine⁷⁰. L'atelier a abouti à plusieurs résultats utiles et des domaines de convergence ont pu être définis :

- Les donateurs et partenaires bilatéraux et les institutions multilatérales intergouvernementales participantes ont identifié très clairement les programmes d'assistance financière et technique existants ont également donné des indications positives quant à une assistance financière et technique additionnelle, concernant spécifiquement le coton dans les instruments de développement des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté. A cet égard, l'UE a communiqué des renseignements sur sa proposition de partenariat UE – Afrique à l'appui du développement du secteur du coton ; et les Etats-Unis ont donné des informations sur leur Millennium Challenge Account. Le Japon a quant à lui fourni des renseignements sur les possibilités dans le cadre de la TICAD⁷¹. Le Canada a lui aussi donné des renseignements sur ses efforts de soutien en faveur d'une assistance technique liée au commerce pour l'Afrique, y compris par l'intermédiaire des institutions et mécanismes multilatéraux. La Chine a communiqué des renseignements détaillés sur la contribution qu'elle apportait sous la forme d'une augmentation sensible de sa demande de coton africain. Un appel a été lancé en faveur d'une amélioration de la coordination, de l'harmonisation et des synergies entre les donateurs pour éviter les chevauchements et les doubles emplois ;
- Poursuite de la réforme du secteur cotonnier, y compris amélioration de la concurrence intérieure dans les domaines de la production, de la distribution, de l'achat et de la vente – cadre législatif pour les investisseurs – de manière à promouvoir une plus grande efficacité du marché, services de promotion des exportations et d'appui au marché ;
- Appui en faveur de la diversification et de la production à valeur ajoutée en aval pour ce qui est des textiles et des vêtements et des usines;
- Etablissement de programmes régionaux de développement, programmes régionaux de renforcement des capacités et programmes de la coopération Sud-Sud (devant être

⁷⁰ A Cotonou, République du Bénin, 23 et 24 mars 2004.

⁷¹ Tokyo International Conference on African Development

mis en œuvre par des organismes régionaux tels que la CEDEAO et l'UEMOA dans le cadre du NEPAD⁷²) ;

- Amélioration de la coordination et arrangements de suivi – la question spécifique de la coordination améliorée et ciblée entre donateurs bilatéraux et institutions multilatérales a été soigneusement examinée. De ce fait, les participants étaient largement d'avis que le processus complémentaire immédiat de coordination et de mise en œuvre après l'atelier devait être activement conduit par la Banque Mondiale, la Banque africaine de développement, le CCIC, la FAO, les donateurs bilatéraux y compris les Etats-Unis et la Commission européenne, et un représentant des pays africains producteurs de coton.

Section V – Quels enjeux après le blocage de Cancun ?⁷³

Après Cancun, le coton fut retenu comme une des quatre questions prioritaires à traiter par l'OMC. Fin juillet 2004, à Genève, un accord d'intention a été passé entre les Etats-Unis et les pays africains porteurs du dossier coton. Cet accord signe la fin de « l'exception coton » en réintégrant la question cotonnière dans le dossier plus général des négociations agricoles internationales. Contrairement à ce que proposait le Bénin, il ne précise pas d'objectifs chiffrés ni d'échéances mais stipule simplement que le coton sera traité de manière « amicale, rapide et spécifique » et qu'un « sous-comité du coton » se réunira régulièrement sur la question.

Section VI – Sous – Comité du coton

A. Etablissement du Sous - Comité du coton⁷⁴

Décision adoptée par la Session extraordinaire du Comité de l'agriculture le 19 novembre 2004

B. Le programme de travail du Sous – Comité du coton⁷⁵ et Nature et portée du programme de travail⁷⁶

Mandat : « Compte tenu de la nécessité d'assurer la cohérence entre les aspects relatifs au commerce et au développement de la question du coton, à savoir que le coton sera traité de

⁷² Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique.

⁷³ Conférence ministérielle, 10-14 septembre 2003.

⁷⁴ Document de l'OMC TN/AG/13, le 26 novembre 2004.

⁷⁵ Adopté le 22 mars 2005.

⁷⁶ Document de l'OMC TN/AG/SCC/1, le 29 mars 2005.

manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans le cadre des négociations sur l'agriculture, faire porter ses travaux sur toutes les politiques ayant des effets de distorsions des échanges affectant le secteur en ce qui concerne les trois piliers 1) accès aux marchés⁷⁷ 2) soutien interne⁷⁸ et 3) concurrence à l'exportation⁷⁹.

a) Sous la direction de la présidence, et jusqu'à ce que le Sous - Comité donne d'autres instructions, travaux approfondis sur toutes les politiques ayant des effets de distorsion des échanges qui affectent le secteur en ce qui concerne les trois piliers mentionnés ci-dessus :

i) Evaluation des progrès dans le cadre de la Session extraordinaire du Comité de l'agriculture ;

ii) Cohérence entre les aspects relatifs au commerce et au développement : communication régulière de renseignements actualisés sur les aspects relatifs au développement.

Section VII - Conférence ministérielle de Hong Kong⁸⁰

Programme de travail de Doha sur le coton⁸¹

a) Toutes les formes de subventions à l'exportation pour le coton seront éliminées par les pays développés en 2006.

b) En ce qui concerne l'accès aux marchés, les pays développés accorderont un accès en franchise de droits et sans contingent aux exportations de coton en provenance des PMA à compter du début de la période de mise en œuvre.

c) Les membres conviennent que l'objectif est que, en tant que résultat des négociations, les subventions internes à la production de coton qui ont des effets de distorsion des échanges soient réduites de manière plus ambitieuse que dans le cadre de toute formule générale qui sera convenue et que ce résultat devrait être mis en œuvre au cours d'une période plus courte que celle qui sera généralement applicable.

Proposition de modalité pour le coton dans le cadre du mandat de la décision ministérielle de Hong Kong⁸²

⁷⁷ Il sera « améliorer », les PMA et les exportateurs nets de coton bénéficiant d'un accès libre et sans contingent pour le coton et ses produits dérivés.

⁷⁸ Les mesures de soutien qui entraînent des distorsions du commerce seront éliminées au plus tard le 21 septembre 2005. Des disciplines ont également été proposées en vue d'empêcher la « permutation de catégorie » (consistant à changer les subventions de catégorie sans réduire leurs effets de distorsion), et des « critères ambitieux spécifiques au coton » sont prévus pour « les mesures autorisées au titre des catégories verte et bleue ».

⁷⁹ Toutes les formes de subventions à l'exportation du coton seront éliminées au plus tard le 1^{er} juillet 2005 (échéance également liée aux dates concernant le différend sur le coton).

⁸⁰ La Conférence ministérielle 6^{ème} session, Hong Kong, du 13 au 18 décembre 2005.

⁸¹ Document de l'OMC WT/MIN(05)/DEC, le 18 décembre 2005.

La réduction plus ambitieuse de soutien interne doit être interprétée telle que les co-auteurs de l'initiative Sectorielle en faveur du coton l'ont déjà esquissée dans leur contribution du 17 février 2006⁸² en relation avec le résultat général de la négociation agricole en matière de soutien interne.

Questions concernant le développement

Les résultats des recherches récentes de la Banque Mondiale démontrent l'importance de cette question pour les pays pauvres et, ce qui est plus essentiel encore, la nécessité d'arriver à une élimination totale des subventions au coton pour atteindre l'effet de développement. En effet, une synthèse de ces études préparée par la Banque Mondiale démontre :

- que le bénéfice d'une libéralisation du marché coton aura un effet substantiel sur l'économie mondiale (+ \$ 283 millions) aussi bien que sur les prix sur le marché mondial (+ 12,9%) ;
- que la distribution de ces bénéfices se fera en faveur des pays africains qui profiteront pour plus que la moitié ;
- que ces bénéfices ne se réaliseront que si l'ensemble des programmes de soutien est éliminé.

En ce qui concerne la boîte bleue, les critères suivants seront appliqués pour arriver à un résultat ambitieux, spécifique et rapide pour le coton :

- Les résultats finaux des négociations agricoles en matière de disciplines de la boîte bleue seront appliqués spécifiquement aux surfaces et quantités de coton éligibles pour les mesures de la boîte bleue ;
- Sans préjuger des résultats de la négociation en ce qui concerne la réduction d'un plafond et/ ou l'établissement de critères additionnels, le plafond applicable spécifiquement au coton sera calculé de la façon suivante :
- Le plafond « bleu » pour le coton sera un tiers du plafond « bleu » général

Section VIII - Aide

⁸² Document de l'OMC TN/AG/SCC/GEN/4, le 1^{er} mars 2006, *Communication des co-auteurs de l'initiative Sectorielle en faveur du coton*

⁸³ TN/AG/GEN/12 et TN/AG/SCC/GEN/3 : le niveau de réduction des soutiens internes accordés au coton sera trois fois plus élevé que celui des réductions à effectuer par la formule générale qui aura été agréée pour la réduction des soutiens internes dans l'agriculture. Le délai de réduction des soutiens internes accordés au coton sera le tiers du délai à prévoir pour les soutiens internes dans l'agriculture, en général.

Du fait que le secteur du coton dans les pays les plus pauvres a besoin d'être réformé et a besoin également d'investissements nécessaires pour assurer la compétitivité du coton africain sur le marché international garantissant ainsi que les pays pauvres puissent pleinement profiter des opportunités d'un marché de coton exempt de perturbations.

Tout mécanisme de soutien aux producteurs doit tenir compte des éléments suivants :

- Le soutien aux producteurs ne doit pas devenir un soutien aux prix, son mandat doit donc être défini par rapport aux effets des subventions sur les prix du marché international et tenir compte de la suppression progressive de ce soutien ;
- Le soutien doit être distribué directement aux producteurs sous la supervision d'une instance neutre et indépendante ;
- Le soutien doit être clairement limité dans le temps ;
- Le soutien doit être lié à un programme de renforcement de la productivité et de l'efficacité du secteur cotonnier en Afrique.

Les pays co-auteurs de l'initiative Sectorielle en faveur du coton proposent les modalités suivantes :

- Les pays membres de l'OMC conviennent du principe de la création d'un filet de sécurité pour les pays africains pauvres producteurs de coton en avril 2006 ;
- Les pays membres décident en avril 2006 d'établir une task force incluant les institutions multilatérales financières, les pays donateurs et un représentant du Directeur Général de l'OMC pour l'élaboration d'une proposition dans ce sens jusqu'à juillet 2006 ;
- Les pays membres de l'OMC s'engagent, en juillet 2006, à instruire leurs représentants à la Banque Mondiale de demander à cette institution de convenir d'une réunion des donateurs en automne 2006 et d'adopter un programme et son financement à temps pour leur inclusion dans l'engagement unique à la fin des négociations du Cycle de Doha.

Mise en œuvre des aspects relatifs à l'aide au développement⁸⁴

La Communauté européenne et les Etats-Unis ont fait des mises à jour importantes concernant leur aide au développement en faveur du Coton⁸⁵. Le Japon a indiqué et clarifié les éléments

⁸⁴ Document de l'OMC TN/AG/SCC/W/51, le 15 mars 2006, Des décisions se rapportant au coton de l'ensemble de résultats de juillet 2004.

⁸⁵ Parallèlement, en 2004, dans les pays développés, les aides publiques au secteur du coton se sont élevées à 4,7 milliards de dollars EU, soit un sixième environ de la valeur de la production agricole. Ces déséquilibres ont été examinés lors d'une table ronde organisée récemment par la Mission permanente du Bénin auprès de l'ONU à

de ses programmes d'aide. Ainsi, il a précisé que toutes ces inscriptions avaient un rapport avec le coton et il a approuvé l'approche du Secrétariat. L'Allemagne, la France et les Pays-Bas ont apporté des mises à jour supplémentaires au rapport de la CE. Collectivement, les donateurs bilatéraux ont estimé que la compilation était « nécessaire ». Ils ont considéré que les efforts du Secrétariat étaient « très utiles et représentaient un très bon début ».

La CE ont réaffirmé que le « Partenariat UE-Afrique sur le coton » constituait la base de leur aide au développement en faveur du secteur du coton. Dans le cadre du programme global de renforcement des capacités UE-ACP, d'un montant de 45 millions d'euros, 15 millions d'euros ont été affectés au coton. La CE ont informé les participants que leur « ...soutien macro-économique était très important ».

Les Etats-Unis ont souligné les engagements fermes qu'ils ont pris envers plusieurs pays africains producteurs de coton, en particulier le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Sénégal et le Tchad de diverses façons, notamment sous la forme d'une aide régionale à l'Afrique de l'Ouest, d'une aide par pays et d'une aide destinée à l'ensemble de l'Afrique. Les participants ont été informés du nouveau programme d'amélioration du secteur du coton en Afrique de l'Ouest, d'un montant de 7 millions de dollars EU, visant à améliorer la production, la transformation et la commercialisation, du soutien à la CEDEAO d'un montant de 9,5 millions de dollars EU, et de l'approbation, le 30 janvier 2006, de l'accord avec le Bénin dans le cadre du programme du Millennium Challenge Corporation (MCC), d'un montant de 307 millions de dollars EU. Les Etats-Unis ont fourni des renseignements supplémentaires sur leur nouvelle « Initiative pour la compétitivité mondiale de l'Afrique », mise en œuvre au moyen de « centres pour le commerce ».

Le Secrétariat de l'OMC a appelé l'attention sur les importantes inscriptions révisées du FMI, qui tiennent compte des calculs basés sur la valeur effectués dans le cadre de l'Initiative de réduction de la dette multilatérale (IRDM). Il a été noté que les ressources financières dégagées par la réduction de la dette multilatérale pouvaient être utilisées par les pays bénéficiaires pour des secteurs économiques prioritaires déterminés de manière autonome, comme le coton.

New York et par la CNUCED. Les participations ont également étudié comment les subventions au coton : altèrent la production ; influent sur les cours mondiaux et sur le commerce du coton, mettent en péril l'économie des pays africains producteurs de coton. Source : la CNUCED 22/11/05.

Au titre de ce point, trois points particuliers ont été soulignés pour la programmation et la planification à plus long terme :

a) L'UE a invité les auteurs de l'Initiative sur le coton et d'autres pays africains à communiquer immédiatement leurs priorités de développement, pour le coton ou pour tout autre secteur prioritaire, de manière à ce qu'elles puissent être prises en compte dans la préparation en cours du prochain cycle de programmation du Fonds européen de développement (FED) pour la période 2008-2030.

b) Le Japon a rappelé aux participants son « initiative pour le développement, notamment en faveur des pays tributaires du coton », annoncées juste avant la Conférence ministérielle à Hong Kong. Il a été rappelé aux auteurs de l'Initiative sur le coton que la « nouvelle enquête du Japon pour le prochain exercice devait être achevée en juillet 2006 ».

c) L'ONUDI a annoncé que deux autres pays (la Guinée-Bissau et le Niger) allaient bénéficier de son Initiative pour le coton en faveur des pays africains, ce qui portait à onze le nombre total de pays bénéficiaires pendant la première étape.

Réforme interne du secteur du coton – Rapports des auteurs de l'Initiative

Le Bénin a donné des informations sur le processus de privatisation du monopole, la SONAPRA⁸⁶. Il a mentionné plusieurs activités prévues, notamment l'établissement d'un « fonds de réserve pour les producteurs ». Il a conclu que la réforme interne ne pourrait qu'être rendue plus efficace par l'élimination des distorsions des échanges.

Le Mali a fait état d'un programme de réforme structurelle de grande envergure mis en œuvre actuellement avec les Institutions de Bretton Woods. Les participants ont appris que le monopole du coton serait privatisé en 2008. **Le Tchad** a fait état d'une « feuille de route pour la réforme interne du secteur du coton », qui était également en cours d'exécution. Les éléments de la réforme en cours au Tchad comprenaient la privatisation, une commercialisation plus dynamique et la fixation d'un prix unique pour le coton graine.

Le Burkina Faso a indiqué que la privatisation était en cours. La SOFITEX n'avait plus de pouvoir monopolistique dans le secteur du coton depuis l'apparition de deux concurrents

⁸⁶ SONAPRA : Société nationale de promotion agricole.

opérant dans les domaines de la culture du coton et de la gestion. **La Côte d'Ivoire** a donné des informations sur la privatisation et la réforme. Tous ces pays se sont engagés à fournir au Secrétariat des exposés détaillés.

Prendre des mesures concrètes sur les principaux problèmes de cohérence, en particulier dans les secteurs du commerce et de l'agriculture⁸⁷

Les pays en développement ont bénéficié de l'accès aux marchés de la zone OCDE, mais l'accès aux marchés et l'établissement de règles du jeu uniformes dans le système commercial mondial demeurent un problème. Les pays de l'OCDE continuent à protéger leur agriculture et leurs industries identifiées comme *sensibles*. Ces politiques commerciales sectorielles ont des retombées disproportionnées pour les pays en développement dans les domaines où ils jouissent d'un avantage comparatif particulier. Comme le rappelle Amartya Sen⁸⁸, les pays riches pourraient réduire sensiblement la pauvreté mondiale s'ils se montraient plus ouverts aux importations en provenance des pays pauvres. Mais la difficulté est de concevoir des politiques économiques qui encouragent les échanges en renforçant la capacité des pays en développement à produire et livrer des exportations de qualité et en permettant aux produits exportés par les pays pauvres d'entrer sur les marchés des pays riches.

Perspectives actuelles⁸⁹

A la fin de l'année 2002, le Brésil a porté plainte auprès de l'OMC contre le programme américain de subvention du coton. Le 8 septembre 2004, l'OMC a jugé que la plainte du Brésil était justifiée et que les Etats-Unis devaient modifier leur politique de subvention du coton afin que celle-ci soit en accord avec le cadre défini par l'OMC. Les modifications portent essentiellement sur les aides américaines considérées comme étant des subventions à l'exportation, 2 types d'aides américaines sont particulièrement visés :

- Step 2 Programme, qui correspond à l'aide reçue par les industriels américains⁹⁰ ;
- Les crédits à l'exportation, qui sont des crédits préférentiels accordés aux industriels étrangers qui achètent de coton américain⁹¹.

⁸⁷ Objectif développement, *La cohérence des politiques au service du développement : promouvoir de bonnes pratiques institutionnelles*, OCDE, 2005, pp35.

⁸⁸ Amartya Sen, *Development as Freedom*, 1999, in Objectif développement, OCDE, *op.cit.*

⁸⁹ CRS Report for Congress, U.S. Agricultural Policy Response to WTO Cotton Decision, Jan 18, 2006.

⁹⁰ Cité dans le chapitre 2.

⁹¹ *Ibid.*

Suite à ces recommandations de l'OMC, le gouvernement américain est en train de modifier ces 2 types d'aides – le Step 2 Programme va être abrogé dans le cadre du « Deficit Reduction Act of 2005 » et ce, malgré l'opposition très forte du National Cotton Council (NCC) qui est le principal lobby cotonnier du pays – en ce qui concerne les crédits à l'exportation, 2 types de crédit étaient pratiqués par les Etats-Unis, 1 crédit de longue période (10 ans) et 1 crédit de 2 à 3 ans. C'est de crédit de longue période qui a été jugé illégal par l'OMC, dans ce sens, des Etats-Unis ont choisi d'arrêter ce type de crédit dès la fin de l'année 2008 et de les remplacer par des crédits de courte durée. Comme nous l'avons vu dans la fin du chapitre 2, les Etats-Unis vont voter une nouvelle politique agricole en 2007 et c'est à ce moment là que nous aurons vu réellement les considérations soulevées par les PED producteurs de coton ont été prises en compte par le gouvernement américain.

Bibliographie

CRS Report for Congress, U.S. Agricultural Policy Response to WTO Cotton Decision, Jan 18, 2006.

Document de l'OMC TN/AG/GEN/4, 16 mai 2003.

Document de la CNUCED UNCTAD/PRESS/IN/2005/006, 25/02/05.

Document de l'OMC TN/AG/GEN/6, 4 août 2003.

Document de l'OMC WT/GC/W/511, le 22 août 2003.

Document de l'OMC WT/L/564, le 31 mars 2004.

Document de l'OMC TN/AG/13, le 26 novembre 2004.

Document de l'OMC TN/AG/SCC/1, le 29 mars 2005.

Document de l'OMC WT/MIN(05)/DEC, le 18 décembre 2005.

Document de l'OMC TN/AG/SCC/GEN/4, le 1^{er} mars 2006.

Document de l'OMC TN/AG/GEN/12.

Document de l'OMC TN/AG/SCC/GEN/3.

Document de l'OMC TN/AG/SCC/W/51, le 15 mars 2006

Négociations commerciales internationales et réduction de la pauvreté : *le livre blanc sur le coton*, études et recherches, no. 249

OCDE, Objectif développement, *La cohérence des politique au service du développement : promouvoir de bonnes pratiques institutionnelles*, OCDE, 2005

Conclusion générale

Les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre disposent d'un avantage comparatif évident pour la production du coton. Pour autant, l'iniquité du commerce mondial et le manque de solidarité internationale ne leur permettent toujours pas d'en tirer les bénéfices attendus.

Dès lors, deux questions se posent. Les mécanismes d'aide au développement vont-ils continuer à nier des dynamiques politiques locales, pour faire avancer des agendas dont les bénéfices potentiels demeurent théoriques ? Mais aussi : après avoir ajusté leurs économies, les pays africains vont-ils demeurer la variable d'ajustement de l'économie mondiale et le lieu d'expérimentation de politiques au bénéfice d'autres pays plus nantis et aux détriments de millions de personnes ?

Des réponses à ces deux questions dépendent le développement de plusieurs nations et l'avenir de dizaines de millions d'individus. A travers le coton, l'initiative présentée à Cancun par le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad pose toute la problématique de l'insertion de l'agriculture africaine dans les échanges internationaux et les voies de développement possibles pour ce continent.

Au regard des différentes analyses plusieurs perspectives ont été examinées. Pour la première d'entre elles, la réflexion est allée dans le sens d'une continuation de la lutte engagée pour la survie du secteur cotonnier africain et par conséquent pour la survie de millions de personnes. La réflexion est ensuite allée dans le sens d'une plus grande diversification des produits agricoles. A ce niveau les questions de capacités d'offres et de modèle d'organisation se posent.

Enfin, la réflexion, dans un élan de radicalisme, s'est orientée vers l'analyse de la situation en terme de remise en cause des règles de l'OMC telles qu'elles sont établies actuellement. La remise en cause se justifierait par le fait que les pays qui sont à l'avant-garde de la libéralisation du commerce, en faisant l'expérience parfois amère de l'application stricte de ces règles, viennent à en violer leurs dispositions.

Quoi qu'il en soit le dossier coton, montre, s'il n'en était encore besoin, les incohérences entre les politiques de coopération et d'aide au développement et les politiques commerciales des pays donateurs.