

**Le C4 doit revoir son argumentation pour sauver le coton africain à l'OMC**  
**Réflexions à partir de la communication du C4 à l'OMC du 1<sup>er</sup> mars 2006**  
Solidarité (berthelot@ensat.fr, http://solidarite.asso.fr)  
14 mars 2006

Plan

- 1) Le cœur des propositions du C4
- 2) Le C4 confond les réductions des niveaux de soutien interne *autorisés* et *appliqués*
- 3) Le C4 confond les soutiens internes et les soutiens internes au coton exporté
- 4) Il ne faut pas oublier le dumping du coton de l'UE
- 5) Finalement il n'y a pas lieu de réduire le soutien interne n'allant pas au coton exporté
- 6) Un accès facilité au marché des pays développés n'accroîtra pas les exportations des PMA
- 7) Le point de vue irresponsable du FMI sur l'avenir des producteurs africains de coton
- 8) Conclusion

### **1) Le cœur des propositions du C4**

Le 16 février 2006 les 4 pays d'Afrique de l'Ouest co-auteurs de l'Initiative sectorielle sur le coton à l'OMC, dits "C4", ont proposé au Sous-Comité coton de l'OMC que "*Le niveau de réduction des soutiens internes accordés au coton sera trois (3) 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*" et que "*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*". Le 1<sup>er</sup> mars ils ont précisé les pourcentages supérieurs de réduction de l'ensemble des soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges (ESIDE) – qui regroupe la MGS, les soutiens *de minimis* et la boîte bleue – qui devraient s'appliquer au coton en fonction du taux de réduction auxquels seront soumis les différents pays, par exemple :

Taux de réduction général	Taux de réduction pour le coton	Ecart des taux
60%	82,2%	22,2%
70%	84,3%	14,3%
80%	88,3%	8,3%
90%	93,7%	3,7%
100%	100%	0

### **2) Le C4 confond les réductions des niveaux de soutien interne *autorisés* et *appliqués***

#### **a) La proposition du C4 est confrontée à une énorme ambiguïté juridique**

Nul doute que, dans l'esprit du C4 et de nombreux Membres de l'OMC, la réduction des soutiens internes sur le coton dont il s'agit doit porter sur les soutiens effectifs, ce que suggère le paragraphe 11 de la Déclaration de Hong-Kong : "*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 oeuvre au cours d'une période plus courte que celle qui sera généralement applicable*". Toutefois le paragraphe 4 de la Déclaration précise qu'elle s'inscrit dans le mandat de l'Accord-cadre du 1<sup>er</sup> août 2004 : "*Nous réaffirmons notre engagement de veiller à donner un degré de priorité élevé à la question du coton et d'établir des modalités qui soient pleinement conformes aux termes de la Décision d'août 2004*".

Or le paragraphe 6 de l'Accord-cadre stipule sans ambiguïté que la réduction de l'ESIDE porte sur les niveaux de soutien *autorisés* et non sur les nouveaux de soutien *appliqués* : "*Chacun de ces Membres procédera à une réduction substantielle du niveau global de son soutien ayant des effets de distorsion des échanges à partir des niveaux consolidés. Outre cet engagement global, la MGS totale consolidée finale et les niveaux de *de minimis* permis seront soumis à des réductions substantielles et, dans le cas de la catégorie bleue, seront plafonnés*". Puisque la formule générale porte sur la réduction des niveaux de soutien *autorisés*, il en va de même pour les réductions du soutien au coton. Or il n'y a pas, dans l'Accord sur l'agriculture (AsA) dans le cadre duquel se situe l'Accord-cadre, de niveau de soutien *autorisé* par produit, donc pas plus pour le coton.

Il faut donc distinguer la MGS totale *autorisée* ou *consolidée* à l'OMC de la MGS totale *appliquée* ou *utilisée* ou *notifiée*. Prenons les cas de l'UE et des USA.

### **b) L'exemple de l'UE**

Pour l'UE la MGS totale *autorisée* est de 67,2 milliards d'€ depuis juillet 2001 tandis que la MGS totale *appliquée* est tombée à 39,3 milliards d'€ en 2001-02 (dernière notification) et, suite à la réforme de la PAC commencée en juin 2003, devrait être d'environ 18,8 milliards d'€ le 1<sup>er</sup> janvier 2008, lorsque débiterait la mise en œuvre du Doha Round. Cela réduirait de 48,4 milliards d'€ la MGS totale *appliquée* par rapport à la MGS totale *autorisée* de 67,2 milliards d'€, soit une baisse de 72%, qui explique pourquoi Peter Mandelson a proposé de réduire celle-ci de 70% sans avoir en fait à réduire quoi que ce soit de la MGS totale *appliquée* qui pourrait même augmenter de 1,6 milliard d'€!

De même le soutien total *de minimis* (par produit et autre que par produit) *autorisé* pour l'UE était pour 2001-02 de 19 milliards d'€ alors que le soutien total *de minimis appliqué* (et *notifié*) n'a été que de 1 milliard d'€. On comprend que l'UE ait proposé le 28 octobre 2005 que les pays développés réduisent de 80% le soutien *de minimis* puisqu'elle pourrait le réduire de 94,5%! Quant à la boîte bleue, l'UE l'a notifiée à 23,7 milliards d'€ en 2001-02 mais, puisque la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 2003-04 estime en avoir transféré l'essentiel dans la boîte verte du "paiement unique par exploitation" (PUE), la boîte bleue résiduelle ne dépasserait guère 7 milliards d'€ au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

En réalité les possibilités de réduction de l'ESIDE *appliquée* de l'UE sont pratiquement nulles si l'on tient compte des tricheries massives dans ses notifications et de la non-conformité de la PAC actuelle avec les règles de l'AsA<sup>1</sup>.

### **c) L'exemple des USA**

De même la MGS totale *autorisée* ou *consolidée* des USA est à 19,1 milliards de \$ depuis fin 2000 tandis que la MGS totale *appliquée* ou *notifiée* est à 14,4 milliards de \$ fin 2001. Contrairement à l'UE toutefois, la réduction de 53% de l'ESIDE *autorisé* impliquerait une baisse de 7,9 milliards de \$ par rapport au niveau *appliqué* en 1999-01. Et ceci sans même tenir compte des tricheries massives dans les notifications et de la non conformité du Farm Bill actuel avec les règles de l'AsA. Comme l'UE, les USA ont triché massivement sur leurs subventions à l'alimentation animale, à l'irrigation, aux crédits agricoles, sur les réductions de taxes sur le carburant agricole. Les contrats de flexibilité de production, les paiements directs et les paiements contra-cycliques auraient dû être notifiés dans la MGS par produit. Le soutien *de minimis* autre que par produit *autorisé* aura disparu si bien que son montant s'ajoutera à la MGS totale *appliquée* et le soutien *de minimis* par produit *autorisé* aura fondu suite à l'attribution de MGS spécifiques aux viandes (bovine, porcine, ovine et de volailles) du fait de la prise en compte des subventions à l'alimentation animale<sup>2</sup>.

### **d) Le plafonnement des MGS spécifiques par produit**

La seule disposition de l'Accord-cadre relative aux soutiens internes *appliqués*, reprise par la Déclaration de Hong-Kong, porte sur les MGS spécifiques par produit – donc aussi le coton – qui devront être *plafonnées* au montant d'une période de base à déterminer, mais ici il n'y a pas d'obligation de *réduction* tant que la MGS totale *autorisée* lui sera supérieure et la réduction pourrait alors porter sur les MGS d'autres produits que le coton pour ramener la MGS totale *appliquée* dans les limites de la MGS totale *autorisée*. Il en va de même pour la réduction des autres composantes de l'ESIDE *autorisée* (*de minimis* et boîte bleue) qui n'est pas obligée de porter sur un produit particulier.

Ce que les Membres n'ont pas compris est que plafonner les MGS spécifiques par produit à leur niveau d'une période de base à déterminer équivaut à consolider une nouvelle "MGS totale de base" aussi longtemps que la MGS autre que par produit est nulle et exclue de la MGS totale par suite de l'exemption *de minimis*. Si cela était reconnu par les Membres cela permettrait que les réductions de

<sup>1</sup> Jacques Berthelot, *Les vaines promesses et le jeu dangereux de la Commission européenne de réduire fortement ses soutiens agricoles*, 3 novembre 2005.

<sup>2</sup> Jacques Berthelot, *Le roi est nu : l'impossible promesse des Etats-Unis de charcuter leurs soutiens agricoles*, Solidarité, 7 novembre 2005.

la MGS totale *autorisée* se fasse à partir des niveaux plafonds des MGS spécifiques par produit *appliquées* de la période qui sera retenue, en particulier donc pour la MGS appliquée du coton.

#### **e) La période de base pour plafonner les MGS spécifiques par produit**

Le C4 propose de prendre les années 1995 à 2000 de mise en œuvre de l'AsA pour les pays développés comme période de base pour le calcul du montant moyen des subventions au coton notifiés à l'OMC à partir de laquelle sera opérée la réduction. Ce faisant le C4 s'aligne sur les propositions de l'UE et du G-20 pour le plafonnement des MGS spécifiques par produit, les USA proposant les années 1999-01.

S'il s'agit de *plafonner* les MGS spécifiques en général et du coton en particulier, il n'est pas dans l'intérêt du C4 que les USA puissent prendre pour période de base les années 1999-2001 où les MGS spécifiques par produit appliquées, notamment celle du coton, ont été les plus élevées. Par contre s'il s'agit de *réduire* les MGS *appliquées* et notamment celle du coton – ce que ne prévoient ni l'Accord cadre ni la Déclaration de Hong-Kong – le C4 a intérêt à retenir les dernières années plutôt que les années 1995-2000, rejoignant paradoxalement la position des USA pour plafonner les MGS spécifiques par produit.

Tableau 1 – MGS totales autorisée et appliquée et MGS spécifiques par produit et du coton des USA

Milliards de \$	1986/88	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995/00	1999/01
MGS totale autorisée		23,08	22,28	21,49					21,093	19,368
	23,879	3	7	1	20,695	19,899	19,103	19,103		
MGS totale appliquée	23,879	6,213	5,898	6,238	10,392	16,862	16,803	14,413	10,401	16,026
MGS spécifiques appliquées	23,879	6,214	5,898	6,238	10,392	16,862	16,803	14,413	10,401	16,026
MGS appliquée du coton: M\$	-	32	3	466	935	2 353	1 050	2 810	623	2 071

Sources : notifications annuelles à l'OMC.

Mais prendre pour période de base soit 1995-00 soit 1999-01 contredit totalement l'Accord-cadre (paragraphe 7 à 9) qui stipule que la réduction de la MGS totale doit débiter à partir de la MGS finale consolidée de l'Uruguay Round, qui n'a été atteinte qu'à la fin de 2000 pour les USA et en juin 2001 pour l'UE (fin de l'année de commercialisation 2000-01). Il est donc impossible d'utiliser une période de base différente pour plafonner, et en fait consolider, les MGS spécifiques par produit *appliquées* et la période de base devrait commencer au plus tôt en janvier 2001 pour les USA et en juillet 2001 pour l'UE. Et, comme la dernière année notifiée est 2001 pour les USA et 2001-02 pour l'UE, c'est à partir de cette année que la période de mise en œuvre pour le plafonnement des MGS spécifiques par produit, donc aussi pour le coton, devrait commencer.

Certes les USA et l'UE accusent un retard de 4 ans dans leurs notifications, mais on sait pourquoi : puisque les USA veulent notifier leurs paiements contra-cycliques dans la nouvelle boîte bleue créée par l'Accord-cadre, ils évitent le dilemme de les notifier soit en boîte verte – ce qui serait impossible à justifier puisque ces paiements sont fonction des prix – soit en boîte orange (MGS) puisqu'il serait très difficile de les notifier ensuite en boîte bleue. De son côté l'UE évite d'afficher que sa MGS appliquée a énormément baissé depuis juillet 2002.

Il y a cependant une limite politique à ne pas dépasser pour la notification et il appartient aux autres Membres de l'OMC de leur rappeler que le Comité de l'agriculture avait décidé le 8 juin 1995 que "*une notification devrait être présentée au plus tard 90 jours après la fin de l'année civile (ou de la campagne de commercialisation, de l'exercice financier, etc.) en question. Dans les cas où la notification présentée dans le délai de 90 jours est provisoire, la notification finale devrait être présentée au plus tard 120 jours après la fin de l'année*"<sup>3</sup>. Invoquer, comme le font les USA et l'UE, que le retard est une contrainte technique insurmontable due au délai de collecte des informations est démenti par le fait qu'ils transmettent tous les détails de leurs soutiens à l'OCDE quelques mois après la fin de l'année de commercialisation, de telle sorte que l'OCDE est en mesure de publier son rapport annuel sur les "*Politiques agricoles des pays de l'OCDE. Suivi et évaluation*" au printemps de l'année suivante.

<sup>3</sup> Comité de l'agriculture, *Prescription en matière de notification et modes de présentation des notifications*, OMC, G/AG/2 du 30 juin 1995.

### **f) Comment sortir de cette ornière juridique?**

Face à ces contradictions entre les stipulations de réduction de l'Accord-cadre et de la Déclaration de Hong-Kong portant sur le niveau des soutiens autorisés et les attentes du C4 portant sur le niveau des soutiens appliqués, peut-on trouver des issues? Assurément le problème est politique mais il doit tenir compte des contraintes juridiques que ne manqueront pas de soulever ceux qui ont le plus intérêt à freiner ces réductions, à savoir les USA. Ceux-ci n'ont cessé de lier le problème des réductions des soutiens internes au coton au succès de l'ensemble des négociations du Doha Round.

Il faut donc que le C4 fasse une nouvelle communication au Sous-comité coton pour exiger que la réduction s'opère à partir des niveaux de soutien effectifs sur le coton, d'autant qu'il n'y a pas de niveau de soutien autorisé (ou consolidé) sur le coton. Pour cela le C4 peut s'appuyer que les arguments suivants :

- Le fait que la Déclaration de Hong-Kong ait écrit "*Nous rappelons le mandat donné par les Membres dans la Décision adoptée par le Conseil général le 1<sup>er</sup> août 2004 qui est de traiter le coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique*" : le terme spécifique devrait permettre de calculer la réduction à partir du niveau *appliqué* et non de celui *autorisé*. Encore faut-il le faire acter explicitement par le Sous-Comité du coton et confirmé ensuite par le Conseil Général de l'OMC.

- L'engagement de l'UE, confirmé le 18 novembre 2005, que, "*Dans le cadre du PDD, l'Union européenne a proposé des mesures bénéficiant immédiatement aux producteurs de coton d'Afrique de l'Ouest: - la suppression de toute forme de subvention à l'exportation en faveur du coton; - l'accès au marché sans contingents ni droits de douane pour toutes les importations de coton; - une réduction substantielle des aides nationales faussant le commerce accordées aux producteurs de coton. L'Union européenne a indiqué que ces engagements devraient prendre effet dès le premier jour de la période de mise en oeuvre de l'accord final de Doha, pour tenir compte de la situation d'urgence que connaissent les producteurs de coton d'Afrique de l'Ouest. Le moment venu, l'Union appellera ses partenaires commerciaux à proposer des mesures analogues*"<sup>4</sup>.

Il n'empêche que ces arguments n'ont pas la force juridique de l'Accord-cadre et de la Déclaration de Hong-Kong, ce qui rend nécessaire une nouvelle décision de l'OMC pour lever cette ambiguïté.

### **3) Le C4 confond soutiens internes et soutiens internes au coton exporté**

Quand bien même la difficulté précédente sur la possibilité de réduire les soutiens internes distorsifs au coton à partir de leur niveau appliqué serait levée, la proposition de réduction du C4 est à nouveau très ambiguë puisqu'elle met sur le même plan les soutiens internes distorsifs au coton et les soutiens internes distorsifs en général alors qu'ils ne sont pas sur le même plan, notamment ceux des USA qui sont les premiers visés. Cette proposition on l'a vu porte simplement sur des taux de réduction faiblement supérieurs pour l'ensemble des soutiens internes distorsifs des échanges (ESIDE, c'est-à-dire MGS + *de minimis* + boîte bleue) relatifs au coton par rapport à l'ESIDE général.

#### **a) Les cotonculteurs des USA n'apprécient pas la proposition du C4**

La présente analyse est aux antipodes de la réaction du Président et du Directeur du National Cotton Council (NCC) des USA qui ont déclaré le 3 mars 2005 : "*Le C-4 a mis sur la table une nouvelle proposition qui va bien au-delà des paramètres de négociation établis dans l'Accord Cadre de juillet 2004 et le texte de Hong Kong. L'essentiel de leur proposition ne repose sur aucun élément de ces documents. Les pays du C-4 essaient de renégocier l'ensemble des paramètres d'un accord*"<sup>5</sup>. Incidemment le NCC a sans doute aussi à l'esprit l'intention implicite du C4 que les réductions soient opérées à partir du niveau effectif des subventions, confirmant qu'elle ne s'appuient pas sur les dispositions de l'Accord-cadre et de la Déclaration de Hong-Kong.

<sup>4</sup> Rencontre entre Peter Mandelson, Commissaire chargé du commerce, et Toumani Touré, Président du Mali: l'Union rappellera ses engagements de Doha relatifs au commerce de coton - Bruxelles, le 18 novembre 2005.

<sup>5</sup> <http://www.cotton.org/issues/2006/c4statement.cfm>

### **b) Pourcentage de la production de coton des USA qui est exportée**

Quand ces deux textes traitent de l'ESIDE et de ses trois composantes (MGS, *de minimis*, boîte bleue) ils traitent des soutiens purement internes, qu'ils profitent ou non à des produits exportés et la réduction à opérer est identique quand bien même aucun produit subventionné n'est exporté. Soulignons déjà pour simplifier que, le coton ne faisant l'objet d'un soutien interne des prix du marché – sous forme d'un prix administré – ni aux USA ni dans l'UE, tous les soutiens au coton prennent la forme de subventions.

Le tableau 2 montre l'évolution du pourcentage exporté de la production de coton des USA.

Tableau 2 – Evolution de la production et des exportations du coton des USA

Millions bales (480 lb)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 E
Production	18,793	13,918	16,968	17,188	20,303	17,209	18,255	23,251	23,161	23,700
Exportations	7,500	4,298	6,750	6,740	11,000	11,900	13,758	14,409	16,200	15,800
Exportations/production	39,91%	30,88%	40,30%	39,21%	53,28%	69,15%	75,37%	61,97%	69,95%	66,67%

Source : <http://www.ers.usda.gov/publications/so/view.asp?f=field/cws-bb/>

E : estimation au 10-02-06

### **c) Les subventions internes au coton exporté sont des subventions à l'exportation**

Puisque 70% (69,95% exactement selon Cotton Outlook du 10-02-06) de la production de coton des USA ont été exportés en 2005 un pourcentage identique des subventions internes sont des subventions à l'exportation, et ceci sans compter les subventions spécifiques à l'exportation (STEP 2 et garanties de crédit à l'exportation) qui devront être éliminées en 2006.

Les tableaux 3 et 4 montrent l'évolution des subventions internes au coton des USA dont l'essentiel relève de la Commodity Credit Corporation de l'USDA, mais il faut rajouter les subventions sur les assurances (tableau 3), importantes pour le coton, et on utilisera les 19\$ par acre de coton planté avancé par Daniel Sumner<sup>6</sup>, mais que l'on portera à 29\$ puisque le calcul de Sumner ne tient pas compte du fait que l'USDA n'a notifié à l'OMC que 65% en moyenne de 1999 à 2001 (dernière année notifiée) de ses subventions réelles aux assurances agricoles, n'ayant pas tenu compte des subventions aux compagnies d'assurances et des coûts d'administration pour l'USDA<sup>2</sup>. Les données sont relatives aux années budgétaires (du 1<sup>er</sup> octobre au 30 septembre).

Tableau 3 – Estimation des subventions aux assurances sur le coton

Millions d'acres et millions de \$	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Surface en coton	13,898	13,393	14,874	15,517	15,769	13,958	13,480	13,659	14,184
Subventions assurances/coton (29\$/acre)	403	388	431	450	457	405	391	396	411

Source : USDA et Daniel Sumner (note de bas de page n°2).

Tableau 4 – Subventions totales au coton et au coton exporté de 1997 à 2006

Milliards de \$	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 E	2006 E
Subventions de la CCC	0,561	1,132	1,882	3,809	1,868	3,307	2,889	1,372	4,281	3,568
Subventions aux assurances	0,403	0,388	0,431	0,450	0,457	0,405	0,391	0,396	0,411	0,411
Subventions totales	0,964	1,520	2,313	4,259	2,325	3,712	3,280	1,768	4,692	3,979
Subventions au coton exporté	0,385	0,469	0,932	1,670	1,239	2,567	2,472	1,096	3,282	2,653

Source : <http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables/2005/12dec/aotab35.xls> Cotton Outlook 10 February 2006

E : estimation en novembre 2005, donc très fiable pour l'année budgétaire 2005, moins pour 2006.

### **d) Les subventions formelles à l'exportation**

Il est difficile de trouver des données sur les subventions du Step 2 et les garanties de crédit à l'exportation du coton. Pour le Step 2 le rapport de l'Organe d'appel de l'OMC du 3 mars 2005 donne des chiffres de 1999 à 2002 (tableau 5), et l'Environmental Working Group donne 264 millions de \$ en 2004 pour le montant global et, en supposant que la part allant aux exportateurs soit restée la même que de 1999 à 2002 (35,9%), on en déduit que le montant pour 2004 a été de 95 millions de \$.

<sup>6</sup> Daniel Sumner, *A quantitative simulation analysis of the impact of US cotton subsidies on cotton prices and quantities*, University of California, 2002 ([http://www.fao.org/es/ESC/common/ecg/47647\\_en\\_Sumner.pdf](http://www.fao.org/es/ESC/common/ecg/47647_en_Sumner.pdf)).

Tableau 5 – Subventions des Etats-Unis au titre du programme Step 2 de 1999 à 2002

En millions de \$	1999	2000	2001	2002	2004
Total Step 2	279	445	236	178	264*
Dont aux utilisateurs nationaux	166	260	145	72	169*
Dont aux exportateurs	113	185	91	106	95*

Source : Rapport de l'Organe d'appel sur le coton du 3 mars 2005, pages 352-53. \* Le montant global pour 2004 est donné par l'Environmental Working Group (<http://www.ewg.org/issues/agriculture/20050609/step2analysis.php>).

Faute d'avoir le chiffre des subventions Step 2 pour 2005, on peut en faire une estimation à partir du graphique suivant donnant la valeur des certificats sur lesquels ces subventions sont basées : ce graphique suggère que le montant moyen a pu être supérieur de 25% à 2004, ce qui donnerait 119 millions de \$ pour les exportateurs en 2005.



Quant à la composante subvention des garanties de crédit à l'exportation, les données sont encore plus imprécises comme l'ont montré les rapports du panel et de l'organe d'appel sur le coton où les panelistes n'ont pas réussi à trancher entre les multiples chiffres avancés par les USA et le Brésil, qui concernent d'ailleurs l'ensemble des produits agricoles exportés et pas le coton en particulier. Les rapports annuels d'audit du Commodity Credit Corporation (CCC) de l'USDA indiquent cependant que la subvention relative aux impayés de ces garanties de crédit a été modeste mais a augmenté de 40 millions de \$ en 2002 à 185 millions de \$ en 2005. On peut y ajouter les 4 millions de \$ par an de frais de gestion du programme pour le CCC indiqués dans le rapport du panel sur le coton (au paragraphe 7.840). En supposant que la part du coton dans les garanties de crédits – 7% selon Oxfam en 2002<sup>7</sup> – soit restée la même d'une année à l'autre et que le taux d'impayés sur le coton soit aussi le même que pour l'ensemble des crédits, cela impliquerait une subvention négligeable, passée de 3 à 13 millions de \$, surtout comparée aux subventions internes.

Tableau 6 – Estimation de la composante subvention des garanties de crédit à l'exportation du coton

Milliards de \$	2002	2003	2004	2005
Subventions totales (impayés +4 millions de \$ de frais de gestion)	44	104	131	189
Subventions au coton exporté (7% du total)	3	7	9	13

Source : USDA, Office of the Inspector General, Commodity Credit Corporation Financial Statements for FY 2002 to 2005.

#### e) Les subventions totales des USA au coton exporté

Comme les subventions totales au coton pour 2005 sont estimées à 4,692 milliards de \$ – elles n'ont jamais été aussi fortes –, cela ferait 4,560 milliards de \$ de subventions dites internes mais dont 69,95% soit 3,190 milliards de \$ sont en réalité des subventions à l'exportation.

Ce qui implique que les subventions totales à l'exportation ont été de 3,322 milliards de \$ en 2005 (année budgétaire du 1<sup>er</sup> octobre 2004 au 30 septembre 2005, correspondant à une partie de la campagne de commercialisation d'août 2004 à juillet 2005 et à une autre partie de celle d'août 2005 à juillet 2006) et que les 132 millions de subventions considérées formellement comme subventions à l'exportation et qui seront éliminées le 1<sup>er</sup> août 2006 ne représentent que 3,0% des subventions totales à l'exportation du coton des USA!

Mais on peut aussi tenter d'estimer les subventions aux exportations de coton pour la totalité de l'année civile 2005 et pour les 7 premiers mois de 2006, qui est la fin de la campagne de

<sup>7</sup> Oxfam, *US export credits: denials and double standards*, Oxfam America Briefing Note March 2003.

commercialisation et la date à laquelle les USA se sont engagés à éliminer leurs subventions à l'exportation du coton. Toujours est-il que pour l'année fiscale 2006 l'USDA estime que 66,67% de la production sera exportée et que les subventions au coton seront de 3,568 milliards de \$. En ajoutant les 411 millions de \$ de subventions aux assurances agricoles sur le coton tenant compte des prévisions de surfaces cultivées et en se basant sur un montant identique à 2005 pour les subventions explicites à l'exportation (part du Step 2 allant aux exportateurs + garanties de crédit), l'élimination des subventions à l'exportation pour l'année fiscale 2006 devrait porter non sur 132 millions de \$ mais sur 2,697 milliards de \$ [66,67% de (3,979-132) + 132].

#### **f) Les bases juridiques assimilant les subventions internes au coton exporté à des subventions à l'exportation**

Lorsque la Déclaration de Hong Kong (paragraphe 11) stipule que "*Toutes les formes de subventions à l'exportation pour le coton seront éliminées par les pays développés en 2006*", les termes "*toutes les formes*" autorisent à y placer les subventions internes bénéficiant aux produits exportés, d'autant que l'on peut s'appuyer sur les jugements de l'Organe d'appel de l'OMC, non seulement celui du 4 avril 2005 sur le coton des USA mais aussi ceux du 3 décembre 2001 et du 20 décembre 2002 relatifs aux Produits laitiers du Canada. Le premier déclare : "*La distinction entre les disciplines en matière de soutien interne et les disciplines en matière de subventions à l'exportation définies dans l'Accord sur l'agriculture serait également affaiblie si un Membre de l'OMC était habilité à utiliser le soutien interne, sans limite, pour soutenir les exportations de produits agricoles* (paragraphe 91)... *Le potentiel qu'ont les Membres de l'OMC d'exporter leur production agricole est préservé, pour autant qu'aucune vente destinée à l'exportation effectuée par un producteur à un prix inférieur au coût de production total ne soit financée en vertu d'une mesure des pouvoirs publics*" (paragraphe 92).

Et l'Organe d'appel répète le 20 décembre 2002 (paragraphe 148) : "*If governmental action in support of the domestic market could be applied to subsidize export sales, without respecting the commitments Members made to limit the level of export subsidies, the value of these commitments would be undermined. Article 9.1(c) addresses this possibility by bringing, in some circumstances, governmental action in the domestic market within the scope of the "export subsidies" disciplines of Article 3.3.*"

Le jugement du 4 avril 2005 sur le coton fait d'ailleurs référence à ces deux précédents.

#### **g) Il faudrait en outre réintégrer dans les subventions internes distorsives plusieurs subventions de la boîte verte et de la supposée nouvelle boîte bleue**

Une objection qui sera faite par les USA est que la réduction des soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges (MGS + *de minimis* + boîte bleue) exclut ceux placés dans la boîte verte, ou du moins supposés tels par les USA et l'UE. Mais, sauf à nier que les jugements de l'Organe d'appel de l'OMC créent des précédents, celui du 3 mars 2005 sur le coton a déclaré que les "paiements des contrats de flexibilité de production" et les "paiements directs" qui leur ont succédé en 2002 ne sont pas dans la boîte verte parce que les producteurs n'avaient pas le droit de produire des fruits et légumes.

En outre les subventions internes prises en compte par le Commodity Credit Corporation ne tiennent pas compte des autres subventions de la boîte verte, non seulement les différentes aides autorisées par les paragraphes 5 à 13 de l'Annexe 2 de l'AsA dont le G-20 conteste la justification (aides directes pour calamités naturelles, mesures agri-environnementales, aides aux agriculteurs des régions défavorisées, aides à l'ajustement des structures, sans oublier l'aide au revenu découplé mais dont les USA et l'UE ne respectent pas les critères) mais aussi celles des paragraphes 1 à 4 que le G-20 ne conteste pas, à tort<sup>8</sup>.

Il faudrait ajouter aussi les subventions à l'irrigation du coton, pour un minimum de 47 millions de \$, que le Commodity Credit Corporation ne comptabilise pas<sup>1</sup>.

---

<sup>8</sup> Jacques Berthelot, *La boîte verte : une boîte noire qui cache la boîte en or*, Solidarité, 6 décembre 2005.

#### **h) Surtout l'USDA avoue que la suppression des subventions à l'exportation déclenche la hausse des subventions internes**

Il est impossible de justifier juridiquement de placer les paiements contra-cycliques dans la nouvelle boîte bleue créée pourtant par l'Accord-cadre à cet effet puisqu'ils sont fonction inverse du niveau des prix. Précisément, selon Keith Collins, l'économiste en chef de l'USDA, bien que la suppression des subventions de Step 2 et des garanties de crédit à l'exportation aura un effet dépressif sur les prix du coton aux USA même, cela n'aura guère d'incidence sur les subventions totales puisque cette baisse de prix déclenche la hausse des paiements contra-cycliques : *"Collins a déclaré que l'élimination de Step 2 entraînerait des prix intérieurs légèrement plus faibles – de 2 à 3 cents par livre – et des prix supérieurs pour les prix à l'exportation du coton des USA. Mais il a aussi anticipé que les baisses de prix à la production auraient vraisemblablement pour effet de déclencher une hausse des paiements contra-cycliques aux producteurs de coton des USA qui compenserait les pertes dues aux prix plus bas. Par conséquent, une partie des économies budgétaires dues à l'élimination de Step 2 ne se réalisera pas car compensée par les dépenses obligatoires du soutien des prix"*<sup>9</sup>.

Le Représentant du Bénin a donc bien eu raison de déclarer le 28 octobre 2005, à la 7ème réunion du Sous-Comité du coton, : *"Il s'agit... que les pays Membres concernés fassent des propositions concrètes par rapport au coton sur... l'élaboration de disciplines interdisant la conversion des soutiens non autorisés en soutiens autorisés et permettant l'exercice d'un contrôle à cet égard"*. Mais ses propos n'ont manifestement pas convaincu ceux qui ne veulent pas entendre.

#### **4) Il ne faut pas oublier le dumping du coton de l'UE**

La prééminence du dumping du coton des USA ne doit pas occulter celui de l'UE. Même si l'UE est un gros importateur net de coton, il n'empêche qu'elle a exporté en moyenne 41,7% de sa production de 1997 à 2003 et le fait que les producteurs soient payés au prix mondial et qu'il n'y ait donc pas de restitutions à l'exportation – il n'y a pas non plus de droits de douane sur les importations – n'empêche pas que le coton de l'UE soit le plus subventionné du monde à la tonne produite. Bien que l'UE ne compte que pour 2,5% de la production mondiale, les subventions aux producteurs grecs et espagnols de coton comptent pour 18,5% des subventions mondiales au coton. Par conséquent 41,7% des subventions de l'UE aux producteurs de coton sont des subventions à l'exportation, soit 341 millions d'€ en moyenne sur la période.

Tableau 7 – Exportations et subventions au coton par l'UE de 1997 à 2003

En 1000 tonnes et millions d'€	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Moyenne
Production (1000 tonnes)	478	501	572	521	542	476	435	506
Importations "	932	857	691	761	676	686	532	734
Exportations "	178	130	251	234	222	207	255	211
Exportations en % de la production	37,2%	25,9%	43,9%	44,9%	39,6%	43,5%	58,6%	41,7%
Consommation apparente	1232	1228	1012	1048	996	955	712	
Subventions au coton (millions d'€)	800	761	903	855	733	804	871	818
Subventions à l'exportation "	298	197	396	384	290	350	510	341

Source : FAOSTAT et UE

Si la réforme d'avril 2004 a décidé de transférer 65% de ces subventions à la production dans le "paiement unique par exploitation" (PUE) que l'UE prétend être dans la boîte verte de l'Accord sur l'agriculture, cette prétention ne résiste pas à l'examen. Le PUE est dans la boîte orange des subventions soumises à réduction car il n'obéit pas à 3 des 5 critères posés par l'AsA (paragraphe 6 de l'Annexe 2 sur le "soutien au revenu découplé" : (1) il est basé sur le montant des aides directes reçues de 2000 à 2002, un critère non prévu; (2) il reste couplé aux hectares éligibles car l'agriculteur doit montrer qu'il en a, pour percevoir le PUE annuel; (3) l'agriculteur n'est pas libre de produire ce qu'il veut, car de nombreuses productions sont interdites (fruits et légumes, lait et sucre, s'il n'a pas de quotas laitier ou sucrier) ou plafonnées (lait et sucre ne pouvant dépasser les quotas, coton, tabac et huile d'olive plafonnés).

<sup>9</sup> Randy Schnepf, *U.S. Agricultural Policy Response to WTO Cotton Decision*, Congressional Research Service, July 11, 2005.

Or, l'Organe d'appel de l'OMC a jugé le 3 mars 2005 que les "paiements directs", dits découplés, des USA à leurs producteurs de coton, étaient couplés, parce qu'ils n'avaient pas le droit de produire des fruits et légumes. Comme les interdictions de production sont infiniment supérieures pour le PUE, sa condamnation prochaine à l'OMC ne fait aucun doute, dès qu'une poursuite sera engagée. Les pays ACP devraient le faire d'urgence.

En outre, puisque les agriculteurs percevant le PUE ne sont pas tenus de produire des produits spécifiques – ils peuvent même ne rien produire à condition de maintenir les terres en état de produire –, le PUE ne peut être imputé à une production particulière et est donc imputable à tous les produits, dont il réduit les coûts de production. Donc, tous les produits agricoles exportés de l'UE sont attaquables pour dumping.

Certes le découplage de 65% des subventions à la production devrait entraîner une chute sensible de la production mais, tant que l'UE continuera à produire et exporter du coton, le dumping subsistera. Par conséquent le C4 ne doit pas oublier d'exiger que l'UE soit astreinte au même traitement que les USA, faute de quoi leur argumentaire perdrait en crédibilité et légitimité.

Mais, puisque l'Ambassadeur de l'UE a déclaré à la réunion du 18 novembre 2005 du Sous-comité du coton : *"Le représentant des Communautés européennes... a indiqué que celles-ci étaient disposées à appliquer au coton, dès le premier jour, la forte réduction du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges qui était envisagée pour l'ensemble des produits agricoles"*, et que, *"En outre, à titre autonome, [l'UE] est prête à donner l'assurance aux pays producteurs de coton que tous ces engagements seront déjà en place, en ce qui concerne [l'UE], à compter de 2006"*, il s'agit de le prendre au mot.

##### **5) Finalement il n'y a pas lieu de réduire le soutien interne n'allant pas au coton exporté**

Les Membres de l'OMC, et notamment du C4, se fourvoient en exigeant de réduire tous les soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges indépendamment du fait qu'ils profitent ou non aux produits exportés, et ceci faute d'avoir défini clairement ce qu'il faut entendre par "distorsion des échanges". Certes pour la doctrine néo-libérale incarnée par l'OCDE il s'agit de tous les soutiens qui rendent les produits nationaux plus compétitifs que les produits étrangers, ce qui comprend principalement les soutiens à la frontière (protection à l'importation et subventions à l'exportation) et secondairement les soutiens internes compris dans la MGS totale sans déduire l'exemption *de minimis* et les subventions de la boîte bleue depuis l'Accord-cadre (elles restent exemptées de réduction tant que le Doha Round n'est pas finalisé, à condition évidemment de respecter les conditions prévues par l'AsA, ce que ne fait pas l'UE).

En réalité les seuls véritables soutiens ayant des effets de distorsion des échanges sont ceux qui font un tort positif aux autres pays, ceux qui traduisent des "intérêts offensifs" des pays c'est-à-dire qui sont facteurs de dumping : non seulement les subventions à l'exportation proprement dites mais aussi tous les soutiens internes bénéficiant, directement ou indirectement, à des produits exportés, y compris ceux en amont de la production (sur les intrants, y compris les aliments du bétail, et les investissements), en aval (sur la transformation et la commercialisation interne) et les soutiens croisés.

Par conséquent, bien que les subventions soient essentiellement à la portée des pays riches, elles ne sont pas mauvaises en soi et doivent être autorisées tant qu'elles n'ont pas d'effet de dumping direct ou indirect. Mais la distinction entre les boîtes orange, bleue et verte n'a aucune pertinence et est inutile du point de vue des échanges. Que les subventions de la boîte verte aient des effets bénéfiques sur l'environnement n'empêche pas que les bénéficiaires sont des agriculteurs dont le coût de production est ainsi réduit, ce qui leur permet de supporter un prix inférieur à ce coût, avec des effets de dumping si le produit est exporté. Même si de gros producteurs peuvent exporter sans subvention, la fongibilité des produits agroalimentaires inclus dans chaque contrat d'exportation – où l'on ne peut identifier l'origine des produits selon qu'ils viennent de grosses exploitations au coût de production unitaire réduit ou de petites au coût unitaire élevé –, implique une règle simple pour définir le dumping, qui ne

peut être que le fait d'exporter à un prix inférieur au coût de production *moyen* du Membre de l'OMC sans subvention directe ou indirecte.

Et, paradoxalement, la protection à l'importation est la forme de soutien agricole la moins protectionniste pour tous les pays et devrait être reconnue comme telle à l'OMC. C'est en effet le seul soutien agricole accessible aux pays pauvres alors que les subventions sont le soutien le plus protectionniste puisqu'elles ne sont accessibles qu'aux pays riches. Surtout parce que les pays riches peuvent les utiliser pour compenser leurs agriculteurs pour la baisse des prix agricoles jusqu'à leur niveau mondial de telle sorte qu'il n'y a plus besoin de protection à l'importation puisque les firmes agroalimentaires et les commerçants nationaux n'ont plus d'incitation à importer, en pouvant acheter les produits agricoles au prix mondial sur le marché intérieur. Cela explique les propositions de l'UE et des USA de réduire fortement leurs droits de douane agricoles, dès lors qu'ils pourront accroître leurs subventions autorisées des boîtes bleue et verte.

Si chaque pays devrait avoir le droit de se protéger à l'importation, cela ne doit pas lui permettre d'exporter avec un dumping dû à un soutien croisé des prix, les meilleurs exemples à juste titre condamnés par l'Organe d'appel de l'OMC étant ceux des produits laitiers du Canada (jugements du 3 décembre 2001 et du 20 décembre 2002) et surtout du sucre de l'UE (jugement du 5 avril 2005) : le sucre de l'UE ne reçoit pratiquement pas de subventions internes et les exportations notifiées à l'OMC sont financées par les cotisations des producteurs (celles financées par le budget de l'UE correspondant à la réexportation du sucre brut des pays ACP après transformation en sucre raffiné n'étant pas, à tort, notifiées), mais c'est la forte protection à l'importation – qui permet des prix de vente sur le marché intérieur 2 à 3 fois supérieurs aux prix mondiaux –, liée à des quotas très supérieurs aux besoins du marché intérieur, qui a créé des excédents considérables de "sucre C" payé et exporté au prix mondial, donc formellement sans dumping. L'Organe d'appel a justement conclu que ce prix mondial auquel est payé le sucre C est très inférieur à son coût de production et que les producteurs ne le produisent que parce qu'ils perçoivent pour les sucres des quotas A et B des prix très élevés leur permettant de produire le sucre C au coût marginal couvrant seulement les charges variables.

Autrement dit le C4 ne devrait pas exiger que les USA et l'UE réduisent leurs soutiens internes sur le coton non exporté – y compris la part des subventions du Step 2 allant à l'industrie textile pour ses produits non exportés –, mais que par contre toutes les subventions internes allant au coton exporté soient éliminées, y compris celles des boîtes bleue et verte. Après tout si les USA et l'UE veulent maintenir voire accroître leur production de coton pour leurs besoins intérieurs, libre à eux d'augmenter leur protection à l'importation et/ou leurs subventions internes, dès lors qu'ils n'exporteront plus de coton et ne feront plus tort aux pays compétitifs exportant sans dumping.

Mais il y a une raison plus profonde de ne plus produire de coton dans l'UE dans l'optique de refonder les politiques agricoles nationales et l'AsA sur la souveraineté alimentaire. Refonder la PAC sur la souveraineté alimentaire implique que les agriculteurs soient rémunérés essentiellement par les prix couvrant le coût de production moyen de l'UE, donc le coût de production de 50% de la production de chaque produit agricole de base, seuls les producteurs produisant l'autre moitié ayant droit à une aide complémentaire au revenu plafonnée par actif pour des raisons de multifonctionnalité de l'agriculture.

Or il est clair que les difficultés actuelles de la filière textile-habillement tant des USA que de l'UE – liées aux importations massives de vêtements asiatiques (notamment chinois) depuis la suppression des quotas d'importation au 1er janvier 2005 – interdisent tout relèvement significatif du prix intérieur du coton et/ou des vêtements, et une protection accrue à l'importation est donc exclue car l'industrie textile et les consommateurs supporteraient difficilement une forte augmentation du prix des vêtements. D'autant que le relèvement du prix du coton devrait être énorme dans l'UE puisque les aides directes aux producteurs de coton y sont égales à 2 ou 3 fois le prix mondial.

## **6) Un accès facilité au marché des pays développés n'accroîtra pas les exportations des PMA**

### **a) Elle aura peu d'effet aux USA**

Le fait pour les USA d'avoir accepté d'importer sans droits de douane le coton africain est une promesse creuse puisque, malgré le bas niveau du tarif de son quota tarifaire portant sur 5% de la consommation intérieure – le droit à l'intérieur du quota allant de 0 à 4.4 cents par kg, contre 31.4 cents/kg au-delà du quota –, les importations sont restées très inférieures au quota tarifaire, notamment de 2000 à 2004 où elles n'ont été que de 12,1% du quota tarifaire en moyenne (8367 tonnes sur un quota tarifaire actuel de 68 670 tonnes). Ces importations sont tellement négligeables qu'elles sont considérées comme nulles dans les tableaux des statistiques du coton aux USA. Et elles ne feront que baisser (si tant est qu'elles le puissent vu qu'elles sont quasi nulles) puisque le quota tarifaire est un pourcentage de la consommation intérieure de coton de l'industrie textile qui est en forte chute du fait de la concurrence intensifiée des textiles chinois importés, étant passée de 11,4 millions de bales (soit 2,485 millions de tonnes, 1 bale=218 kg) en 1997/98 à 6,3 millions de bales (1,373 million de tonnes) en 2004-05. Ce qui explique la nécessité pour les USA d'exporter un pourcentage accru de leur production.

Comme la loi de février 2006 supprimant les subventions du Step 2 au 1<sup>er</sup> août 2006 porte non seulement sur la partie versée aux exportateurs mais aussi sur celle versée à l'industrie textile des USA – elle a été condamnée par le panel coton comme contraire à la clause du traitement national (article 3 du GATT) –, cela devrait l'encourager à acheter plus de coton importé que de coton national, mais cela va surtout se traduire par la nécessité d'exporter une part encore plus grande du coton produit. Or, même si les Membres de l'OMC s'opposaient à mettre dans la nouvelle boîte bleue les paiements contra-cycliques, tant que les aides de la boîte verte ne seront pas plafonnées, les USA pourront toujours y placer des paiements compensatoires aussi élevés qu'ils le souhaitent pour accroître le dumping de leur coton.

### **b) Elle aura aussi peu d'effet dans l'UE**

Le tableau 7 montre que les importations de coton de l'UE sont en forte chute – de 42,9% de 1997 à 2003 – un pourcentage voisin des 42,2% de baisse de la consommation apparente (production + importation – exportation) puisque la production a globalement stagné. Et la consommation de coton de l'UE va chuter bien plus du fait de la crise de l'industrie textile liée aux importations en forte hausse d'Asie depuis janvier 2005. Donc même si le découplage de 65% des subventions aux producteurs grecs et espagnols doit conduire à une baisse sensible de la production de coton de l'UE, la crise de l'industrie textile a plus de chances de se traduire par une baisse des importations que par une hausse.

## **7) Le point de vue irresponsable du FMI sur l'avenir des producteurs africains de coton**

L'analyse du FMI sur le coton africain en mai et octobre 2005 illustre sa foi inébranlable en l'inéluclabilité de la libéralisation et en l'obligation de s'y adapter coûte que coûte. Il prend acte des effets dramatiques de la baisse du prix mondial : *"L'impact du déclin du prix mondial du coton est le plus sévère au Bénin, Burkina Faso, Mali, et Togo. Pour ces quatre pays, les exportations de coton représentent de 5 à 8% du PIB, et la production de coton emploie un tiers de la population. Le déclin récent des prix du coton pourrait réduire la valeur des exportations d'environ 2 à 3% du PIB, d'où résulteraient une baisse du revenu réel, une contraction de l'économie... et une aggravation de la pauvreté. La perte des recettes d'exportation serait à peu près équivalente à un tiers des flux d'aides publiques à ces quatre pays"*<sup>10</sup>.

Le graphique ci-dessous montre que, après avoir baissé en 2004 de 30% en \$ et de 40% en €, le cours du coton à New-York est à 56.05 cts/lb le 10 mars 2006. C'est bien mieux que le cours le plancher de 28,52 cts/lb du 25 octobre 2001 mais nettement moins que les niveaux des années 1994-99.

<sup>10</sup> IMF, *Regional economic outlook, Sub-Saharan Africa*, May 2005, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/AFR/REO/2005/eng/01/SSAREO.htm>

### Prix du coton à New-York



Source : les Echos du 10 mars 2006.

Le suite du constat du FMI est encore plus alarmant : *"Les données disponibles...suggèrent au mieux une reprise modérée des prix mondiaux du coton, qui resteraient pour les cinq prochaines années bien au dessous des moyennes observées dans le passé. Dans ces circonstances, les signaux des prix mondiaux doivent être transmis aux producteurs nationaux pour leur permettre de planter de façon efficiente".* En conséquence *"le FMI estime que, étant donné les prix courants et les marges d'égrenage, le prix au producteur devrait baisser d'au moins un tiers pour éliminer les pertes à l'exportation sans subventions gouvernementales"*. Voilà une intéressera les cotonculteurs africains!

Le plus surprenant est que, malgré la condamnation des USA par l'OMC en appel en mars 2005 pour leurs subventions aux exportations de coton, et malgré les négociations au sein du Sous-Comité du coton de l'OMC, le FMI conclut : *"En dépit de ces développements à l'OMC, il est improbable que les distorsions sur le marché mondial du coton seront éliminées dans un futur proche. De leur côté les producteurs africains doivent continuer à poursuivre des gains d'efficacité et pourraient accroître le recours à des couvertures sur les marchés à terme, si disponibles, pour réduire et diversifier les risques"*.

Ce conseil est totalement irréaliste car : 1) ces instruments sont hors de portée des organisations agricoles africaines et, même aux USA, les couvertures à terme ne sont utilisées que par une minorité d'agriculteurs; 2) ils ne couvrent au mieux que les fluctuations de prix d'une campagne agricole mais ne peuvent rien contre une surproduction structurelle; 3) surtout recourir aux marchés à terme est incompatible avec toute régulation publique pour maîtriser l'offre.

Le Rapport d'octobre 2005 du FMI n'est pas plus réjouissant : *"En général, les prix au producteur dans la région pour 2005/06 seront inférieurs à la saison précédente, ce qui aidera à réduire, voire à éliminer, les pertes financières en 2006... Un accroissement de l'assistance de la Communauté internationale aiderait les pays africains à s'ajuster à des prix du coton plus bas et à accroître leur compétitivité"*<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/afr/reo/2005/eng/02/pdf/ssareo.pdf>

## **8) Conclusion**

Pour sauver leurs producteurs de coton les pays africains Membres de l'OMC et leur porte parole du C4 doivent changer leur fusil d'épaule et réajuster leur stratégie. Ils doivent réaliser que, au-delà de leurs beaux discours, leurs principaux partenaires – l'UE, les USA et leur bras armé le FMI – ne leur feront pas de cadeaux et poursuivront des intérêts égoïstes. Ils doivent comprendre que les Accords de l'OMC – l'Accord sur l'agriculture, l'Accord-cadre et la Déclaration de Hong-Kong – sont pleins de pièges puisqu'ils ont été conçus par ces puissants Membres pour perpétuer leur dumping en transférant leurs subventions d'une "boîte" censée avoir plus d'effets de distorsion des échanges dans d'autres qui en auraient moins et en trichant en outre massivement dans leurs notifications et la conformité de leurs politiques agricoles avec ces règles.

Puisque le C4 prétend s'appuyer sur ces règles de l'OMC, qu'il s'appuie aussi sur la jurisprudence de son Organe de règlement des différends pour exiger que toutes les subventions internes allant au coton exporté soient considérées comme des subventions à l'exportation et éliminées en 2006. A tout le moins il doit exiger que la majeure partie des subventions internes, celles allant au coton exporté, soit astreinte à une réduction bien plus forte et bien plus rapide que celle qu'il a proposée le 1<sup>er</sup> mars pour les subventions internes au coton en général. Il devrait d'ailleurs renoncer explicitement à l'élimination des subventions au coton non exporté, ce qui permettrait aux USA de maintenir la part majoritaire du Step 2 allant à l'industrie textile des USA et favoriserait leur acceptation d'éliminer toutes les subventions au coton exporté.

Au-delà de ces profonds réajustements qui seront politiquement difficiles à obtenir, le C4 et avec lui tous les pays africains et plus généralement les PMA et pays ACP doivent comprendre qu'ils jouent avec l'OMC sur un terrain sur lequel ils ne peuvent que continuer à perdre puisque les règles ne sont pas du tout adaptées à leur niveau de développement. Les pays développés leur refusent d'utiliser la règle essentielle qui leur a permis d'accéder au niveau de développement qui est aujourd'hui le leur : une forte protection de leur marché intérieur dans tous les domaines et plus encore dans l'agriculture. Une protection à l'importation dont ils peuvent d'ailleurs se passer relativement aujourd'hui puisque, en compensant par des subventions massives autorisées des boîtes bleue et surtout verte la baisse des prix agricoles intérieurs jusqu'à leur niveau mondial, il n'y a plus d'incitation à importer.

Mais cette règle a joué aussi pour les pays émergents, Brésil et Inde en tête qui ont pu s'industrialiser à l'abri d'une forte protection à l'importation non seulement agricole mais aussi industrielle, et le Brésil n'a commencé à ouvrir son marché intérieur qu'au début des années 90 et l'Inde vers la fin de cette décennie, non sans risques et sans dégâts pour leur paysannerie pauvre.

Les Nations Unies estiment que la population d'Afrique subsaharienne passerait de 752 millions en 2005 à 1,729 milliard en 2050, une hausse de 130%. Quel avenir lui prépare-t-on si l'on continue à accepter les règles de l'OMC, au surplus non respectées, et celles encore pires des Accords de partenariat économique négociés avec l'UE qui aggraveront énormément un déficit alimentaire déjà abyssal tout en lui interdisant de s'industrialiser faute de compétitivité, sans parler du réchauffement climatique ? Etait-il responsable que, sous la pression des pays occidentaux et de leur bras armé du FMI et de la Banque mondiale, la CEDEAO ait décidé le 16 janvier 2006 d'adopter le même tarif extérieur commun que celui de l'UEMOA, un tarif où le droit de douane maximum est de 20% et de 5% seulement pour le blé et les autres céréales?

Pourtant, dans le rapport de l'OMC sur l'examen de la politique commerciale du Nigéria, en date du 13 avril 2005 (référence OMC : WT/TPR/S/147), on peut lire, à propos de l'agriculture : "*Le secteur est fortement protégé; le droit de douane moyen sur les produits agricoles (ISIC, 2<sup>e</sup> Révision) a augmenté de 26,7% en 1998 à 41,4% en 2003, et plusieurs produits agricoles (fruits, légumes, grains) ont des droits de douane de 100%. En outre, des interdictions d'importation ont été décrétées sur certains produits, comme la farine de blé, le sorgho, le manioc, et les produits avicoles*". Plus généralement les droits de douane vont de 2,5% à 150% et les droits moyens appliqués sont de 50,2% pour les produits agricoles et de 25,3% pour les produits non agricoles, alors que les droits consolidés, c'est-à-dire autorisés, vont d'un minimum de 40% à un maximum de 150%. Tous les droits sur les produits agricoles sont consolidés alors que seuls 7% des lignes tarifaires sur les produits non agricoles le sont. Et le rapport ajoute que, conjointement avec d'autres politiques de développement, "*ces mesures ont contribué à la croissance robuste récente du secteur agricole*".

Même la Banque mondiale commence à se repentir puisqu'elle reconnaît dans son Rapport sur le développement dans le monde 2006 que, *"De fait, la plupart des conseils donnés aux pays pauvres au cours des dernières décennies – en particulier par la Banque mondiale – soulignaient les avantages qu'ils tireraient d'une participation à l'économie mondiale. Mais les marchés mondiaux sont loin d'être équitables, et les règles qui régissent leur fonctionnement ont des effets particulièrement préjudiciables pour les pays en développement. Ces règles sont le produit de processus de négociations complexes sur lesquelles les pays en développement ne peuvent guère peser. En outre, même si les marchés fonctionnaient de façon équitable, l'inégalité des dotations en ressources limiterait l'aptitude des pays pauvres à tirer parti des opportunités mondiales... Il faut donc instaurer des règles plus équitables pour le fonctionnement des marchés internationaux, il faut permettre aux pays pauvres de participer de manière plus efficace aux processus de détermination des règles internationales"*.

Les pays du C4 ne peuvent faire reposer l'avenir de leur sous-région sur l'exportation de leur coton sur un marché mondial aux prix extrêmement volatils et déprimés à long terme. Au lieu de continuer à importer 90% de leurs vêtements et à voir s'aggraver un déficit alimentaire qui, hors exportation de produits tropicaux (café, cacao, coton, caoutchouc, cuirs et peaux), a déjà augmenté de 55% de 1995 à 2003 (de 2,9 milliards de \$ à 4,3 milliards de \$) en Afrique de l'Ouest (CEDEAO plus Mauritanie), ils doivent asseoir leur développement agricole sur la souveraineté alimentaire, par une protection efficace de leur marché intérieur mais aussi par une protection de leur industrie, en particulier de celle assise sur la transformation de leurs produits primaires, l'industrie textile en tête.