



Fondation pour l'agriculture
et la ruralité dans le monde

Les dossiers de FARM

Le Coton : quels enjeux pour l'Afrique ?

Novembre 2005

R E S U M E

L'offre mondiale de coton est en croissance régulière, et nettement concentrée dans 4 pays (Chine, États Unis, Inde et Pakistan), qui représentent 70 % de la production. Les échanges commerciaux se concentrent en direction des pays d'Asie du sud et de la Chine, dont les besoins en coton ne cessent de croître du fait du développement de leur industrie textile. L'Afrique de l'Ouest et du Centre a su, au cours des décennies passées, développer sa production cotonnière de façon remarquable, et la zone se situe désormais globalement au deuxième rang mondial pour les exportations.

Les cours du coton sont à la fois particulièrement volatils et tendanciellement orientés à la baisse sur le long terme, du fait de la concurrence des fibres synthétiques, des gains de productivité au niveau de la production, et des soutiens accordés par certains pays (États-Unis, Union européenne et Chine) à leur production nationale. La tendance baissière semble s'être accélérée au cours des dernières années, durant lesquelles les prix se situent autour de 121 cents/kg (55 cents/livre), contre 165 cents/kg (75 cents/livre) en moyenne précédemment. L'incidence propre des subventions sur les cours est difficile à évaluer, mais l'effet de leur suppression pourrait être une remontée à court terme des cours comprise entre 3 et 15 %, suivie par une montée en puissance des pays avec les plus forts potentiels.

Le coton revêt, dans les pays africains producteurs, une grande importance économique et sociale, faisant vivre 10 millions de ruraux et contribuant ainsi fortement à la réduction de la pauvreté rurale. Toutefois, la chute récente des cours a plongé les sociétés cotonnières africaines dans une crise financière aiguë qui menace leur survie. Tout aussi inquiétant, l'analyse montre que le coton africain perd du terrain en termes de compétitivité : faute d'investissements suffisants dans la recherche, la formation des producteurs et les infrastructures, les rendements y stagnent (alors qu'ils progressent chez les principaux concurrents), les innovations technologiques (notamment le coton transgénique) tardent à être introduites, le coût de revient en position FOB y est désormais parmi les plus élevés, et même la qualité, naguère reconnue, tend à s'y détériorer.

Face à la crise, les pays africains se mobilisent, et ont introduit, lors de la conférence de Cancun, une initiative sectorielle pour le coton, exigeant la suppression des soutiens et une compensation pour le préjudice subi de leur fait. Cette initiative n'a pas été adoptée à Cancun, et les négociations se poursuivent toujours au sein de l'OMC, sans résultat jusqu'à présent, pour la faire aboutir lors de la prochaine conférence de Hong Kong en décembre 2005, face aux réserves des États-Unis et à une atmosphère générale peu propice aux concessions réciproques. Les seuls résultats obtenus sont la reconnaissance d'un besoin de traitement « ambitieux, rapide et spécifique » de la question, et une offre, soutenue par l'Union européenne, d'aide au développement et à la mise à niveau compétitif des filières cotonnières. La fragilité actuelle des filières cotonnières africaines et l'importance économique et sociale qu'elles revêtent plaident pour la mise en place urgente d'une telle aide ; en effet, rien ne justifie qu'elle soit conditionnée aux résultats des discussions sur les soutiens. ■

S O M M A I R E

- **Production, consommation, commerce mondial et cours du coton** **3-5**
- **Les mesures de soutien au coton et leurs effets sur les cours** **6-8**
- **Rôle du coton dans les économies et les systèmes agraires des pays africains producteurs** **9-11**
- **Coûts de production dans le monde et compétitivité du coton africain** **12-14**
- **L'initiative africaine pour la suppression des subventions et les négociations multilatérales en cours** **15-17**
- **Conclusion** **18**
- **Contacts et Publications** **19**

1 - Production, consommation, commerce mondial et cours du coton

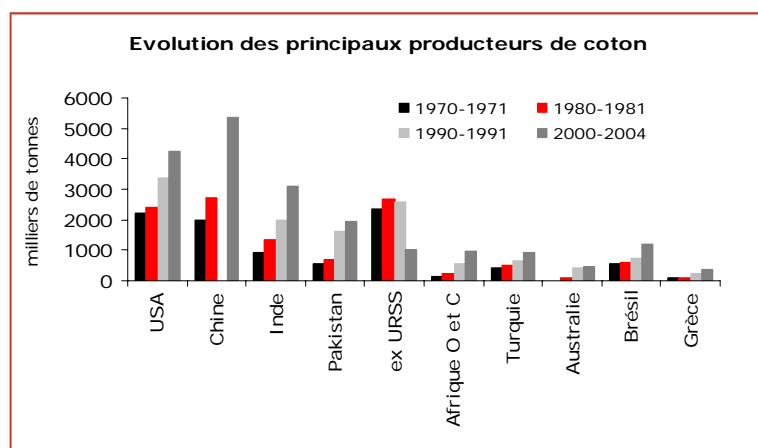
La production est en augmentation, notamment en Asie et dans les pays émergents

La production mondiale de coton s'est élevée, selon le Comité Consultatif International du Coton (CCIC), à 24,9 millions de tonnes en 2004-2005, confirmant la tendance générale à la hausse, qui a été en moyenne de 2,2 % par an au cours des trente dernières années. La production est répartie entre plus d'une centaine de pays (59 pays produisant du coton sur plus de 5 000 hectares), mais l'offre est fortement concentrée dans quatre pays (Chine, États-Unis, Inde et Pakistan), qui réalisent aujourd'hui 70 % de la production. Cette concentration n'est pas nouvelle, mais elle s'est accrue au cours des décennies passées, du fait de la

forte augmentation des productions chinoise et indienne, qui ont crû à un rythme deux fois plus élevé que la moyenne mondiale. **On note également le développement continu de la production ouest et centre-africaine, qui a doublé au cours de chacune des trois décennies passées, et dont la part dans la production mondiale est passée d'environ 1 % en 1970 à plus de 4 %.** On note enfin le développement rapide et récent de la production brésilienne, qui devrait se poursuivre dans les années à venir.

Des échanges commerciaux se concentrant sur les pays d'Asie du sud et la Chine, du fait de la délocalisation des industries textiles

Le tiers de la production mondiale de coton est exporté, ce qui en fait un des produits agricoles les plus échangés. Les principaux consommateurs sont la Chine, suivie de l'Inde et du Pakistan, qui représentent à eux trois plus de 50 % de la consommation mondiale. La consommation de ces pays croît rapidement, du fait du développement de leur industrie textile, notamment depuis la fin de l'accord multifibre (début 2005), qui supprime les quotas à l'importation des produits textiles dans les pays développés. À l'inverse, la consommation des États-Unis et de l'Europe a



Production de coton dans les principaux pays entre 1970 et 2004 (milliers de tonnes)*

	Croissance moyenne 1970-2004	1970-1971	Croissance 1970-1980	1980-1981	Croissance 1980-1990	1990-1991	Croissance 1990-2004	Moyenne 2000-2004
États-Unis	2,2 %	2219	0,9 %	2422	3,4 %	3376	2,4 %	4261
Chine	3,4 %	1995	3,1 %	2707	-	-	-	5363
Inde	4,1 %	909	3,8 %	1322	4,2 %	1989	4,5 %	3077
Pakistan	4,4 %	543	2,8 %	714	8,7 %	1638	1,8 %	1949
ex. URSS	-2,8 %	2342	1,3 %	2661	-0,3 %	2593	-9,1 %	998
Afrique Ouest & Centre	6,6 %	140	4,8 %	224	9,6 %	562	5,5 %	964
Turquie	2,7 %	400	2,3 %	500	2,7 %	655	3,3 %	902
Australie	11,1 %	19	17,9 %	99	15,9 %	433	0,2 %	441
Brésil	2,6 %	549	1,3 %	623	1,4 %	717	5,1 %	1183
Grèce	4,2 %	110	0,4 %	115	6,4 %	213	6,0 %	380
Monde	2,1 %	11740	1,7 %	13831	3,2 %	18970	1,5 %	21971
%Afrique Ouest & Centre **		1,19 %		16,2 %		2,96 %		4,39 %

* Source : AfD et CCIC

** Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, République centre-africaine, Sénégal, Tchad, Togo

une tendance déclinante, du fait de la délocalisation de leur industrie textile. Malgré l'importance et la croissance rapide de leur production, l'Inde, le Pakistan, mais surtout la Chine sont devenus des importateurs de premier plan. Les importations chinoises, par leur importance et leur caractère fluctuant en fonction des condi-

tions climatiques locales, peuvent avoir un impact déterminant sur l'équilibre global du marché et donc sur les cours. Les principaux exportateurs sont les États-Unis, suivis de l'ensemble des producteurs ouest-africains, qui exportent désormais 13 % des flux mondiaux, et deviennent donc globalement un acteur de poids dans le commerce cotonnier.

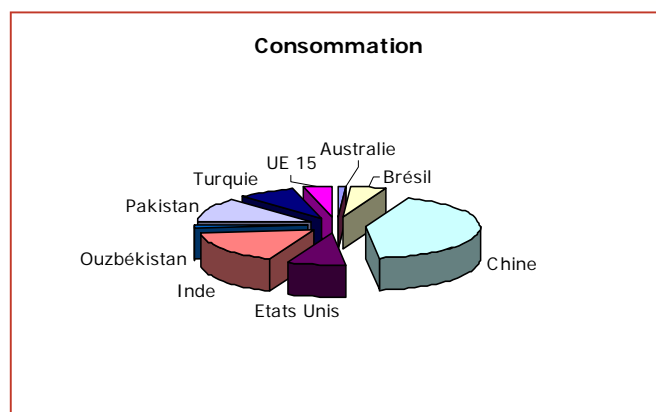
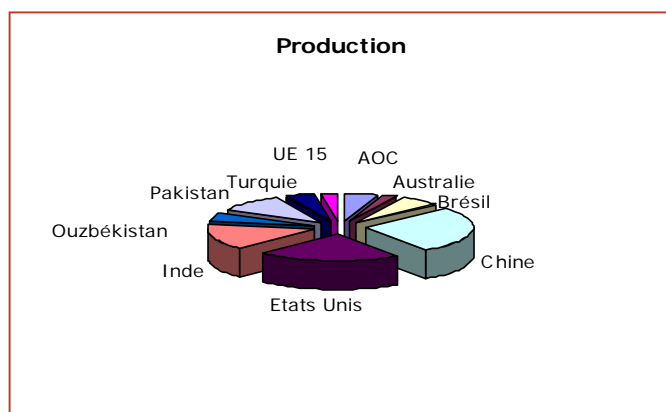
Principaux producteurs, consommateurs, importateurs et exportateurs sur la période 2002-2004 *

Principaux pays (1000 tonnes)	Production	Consommation	Exportation	Importation
Afrique de l'Ouest et du Centre	963	191	889	0
Australie	441	19	487	14
Brésil	1183	852	236	95
Chine	5363	7250	69	1448
États-Unis	4261	1424	2834	10
Inde	3077	3033	114	190
Ouzbékistan	998	274	711	1
Pakistan	1948	2133	74	268
Turquie	902	1397	59	565
UE 15	466	734	350	585
Total Monde	21970	22141	7054	7106

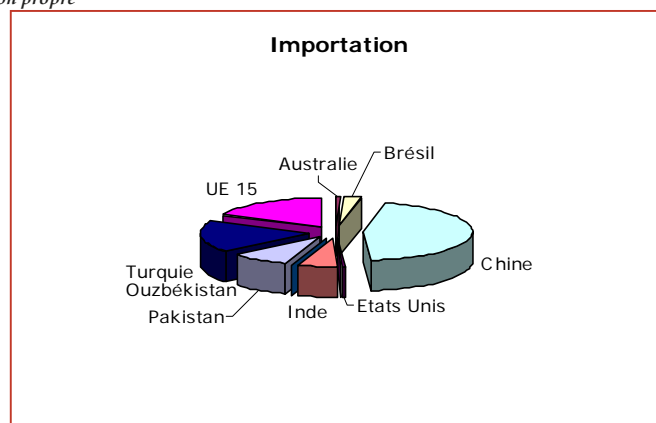
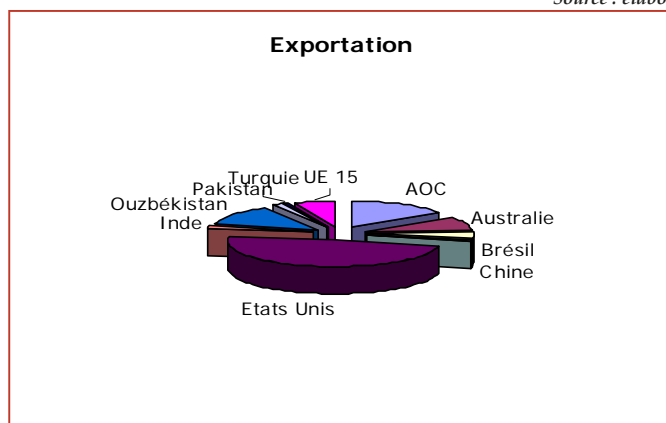
*Source : AFD, d'après données USDA

Une demande mondiale qui plafonne du fait de la concurrence des fibres synthétiques

Si la consommation mondiale a suivi tendanciellement la production, on note que la consommation *per capita* est restée à peu près stable, et que la part du coton parmi les matières premières textiles a tendance à décroître face aux fibres synthétiques, dont les qualités n'ont cessé de s'améliorer. La part du coton dans l'ensemble des fibres textiles est ainsi passée en trente ans de 60 % à 40 %. Les pertes de parts de marché du coton face aux fibres synthétiques semblent constituer une tendance de fond indépendante du prix du coton, car aucune étude n'a pu mettre en évidence une quelconque corrélation entre l'évolution



Source : élaboration propre



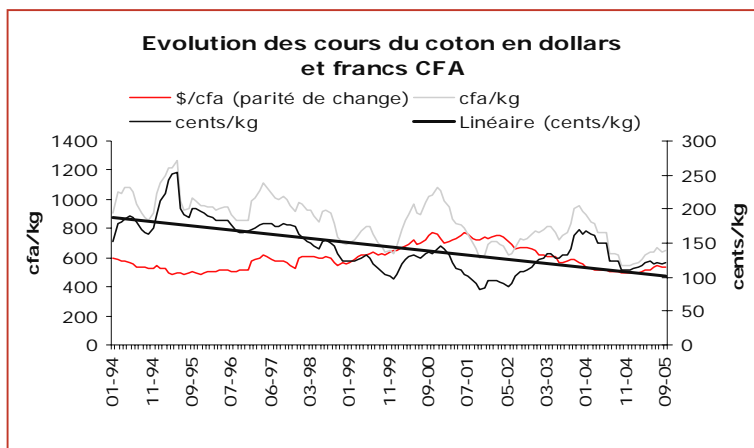
des parts de marché et les prix relatifs des différentes fibres. Il n'est toutefois pas impossible que la hausse tendancielle des cours du pétrole, qui se répercute sur les polyesters, ait à l'avenir un effet favorable sur la demande en coton, donc sur les cours.

Une baisse tendancielle des cours qui semble s'accélérer

Les prix du coton accusent une tendance à long terme à la baisse (-0,24 % par an sur les quarante dernières années)¹, deux fois plus rapide que pour l'ensemble des matières premières agricoles. Les cours du coton

sont également affectés d'une plus grande volatilité que la plupart des autres matières premières agricoles. La tendance baissière semble s'être aggravée au cours des 15 dernières années, ainsi d'ailleurs que l'ampleur et la fréquence des crises. Pour les pays de la zone FCFA, les fluctuations du taux de change euro/dollar s'ajoutent à la volatilité des cours, et peuvent, comme actuellement, aggraver considérablement les situations de crise.

Les prévisions de cours à moyen terme sont variables selon les institutions, et dépendent des hypothèses effectuées quant à l'évolution de la production chinoise (dont la croissance pourrait ou non se ralentir du fait de la concurrence avec les cultures vivrières), de l'élasticité de la demande par rapport aux prix, et surtout du niveau des subventions accordées par certains pays à la production et à l'exportation du coton. Les analystes s'accordent cependant à estimer qu'on ne reviendra pas au cours moyen de 165 cents/kg (75 cents/livre) constaté sur les trente dernières années (alors que le cours moyen des quatre dernières années se situe à 121 cents/kg soit 55 cents/livre) même si on peut espérer à moyen terme des cours de l'ordre de 60 cents (prévision CCIC pour 2008).■



Source : élaboration propre d'après les données CCIC (en monnaie courante).

1- Source CCIC et Banque mondiale.

2 – Les mesures de soutien au coton et leurs effets sur les cours

La production de coton fait l'objet de mesures de soutien diverses, essentiellement dans trois pays ou ensembles de pays : les États-Unis, l'Union européenne et la Chine. La responsabilité de ces politiques dans la crise subie par le marché du coton au cours des dernières années, et le préjudice qui en découle pour les petits pays producteurs fortement dépendants de leurs exportations cotonnières, fait, depuis plusieurs années, l'objet d'intenses débats, et se trouve au cœur des négociations multilatérales sur le commerce.

Les mesures américaines de soutien

Il existe de nombreux dispositifs de soutien au coton dans l'agriculture américaine :

- **les paiements directs** sont des aides découplées depuis 2002 (c'est-à-dire non liées à la production et aux superficies en exploitation, sinon par une référence historique à une période antérieure) ; ces aides sont classées dans la boîte verte² ; certains auteurs considèrent toutefois que ces aides créent des distorsions sur le marché mondial, dans la mesure où elles permettent à certaines exploitations cotonnières de se maintenir, où elles peuvent pousser certaines exploitations à accroître leur superficie dans l'espoir d'un nouveau calcul de la référence historique, et où elles sont conditionnées au fait de ne pas cultiver certains produits comme les fruits et légumes ;
- **les versements contra-cycliques** sont payés, en fonction des superficies en production, lorsque le prix du coton passe en deçà d'un seuil (de 72 cts/lb), le producteur recevant la différence entre le prix du marché et le prix de seuil. Cette aide est classée dans la boîte orange³ ;
- **les versements au titre des prêts à la commercialisation** sont des financements à court

2- Cette catégorie fait référence aux mesures de soutien relatives à l'agriculture (c'est-à-dire, les subventions) qui satisfont les critères généraux et spécifiques des programmes établis à l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC. Généralement, ce type de mesures doivent être financées par le gouvernement et ne doivent pas comprendre un soutien des prix ; on attribue un feu vert à cette catégorie, c'est-à-dire que les mesures qui y sont comprises ne sont pas soumises à des engagements de réduction.

3- Cette catégorie fait référence aux mesures de soutien relatives au prix et à la production qui ont dû être réduites ou éliminées à la suite de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC. Ce type de soutien a été quantifié pendant le Cycle d'Uruguay par la Mesure Globale de Soutien (MGS), qui doit être réduite pour chaque pays selon les engagements pris dans le cadre de l'OMC.

terme permettant aux producteurs d'attendre une remontée des cours pour vendre après la récolte. Le producteur peut rembourser son prêt au prix du marché si celui-ci est inférieur au prix de soutien. Cette aide, directement liée au prix, est classée dans la boîte orange ;

- **les versements au titre de la commercialisation pour les utilisateurs (step 2)** sont des paiements destinés à favoriser l'exportation et l'utilisation du coton américain par les industriels. Une première partie de l'aide est une subvention à l'exportation, et une deuxième, une subvention aux industriels américains pour l'utilisation du coton national. Ces types de subvention sont prohibées par l'OMC, et sont donc naturellement classées dans la boîte orange ;
- **les versements au titre de l'assurance-crédit** offrent une couverture de risque contre les catastrophes naturelles et les fluctuations du marché. Ces versements sont autorisés au titre de la clause de *minimis*⁴ s'ils n'excèdent pas 5 % de la valeur totale annuelle ;
- **les mesures de garantie du crédit à l'exportation** sont considérées comme des subventions à l'exportation (boîte orange), car elles permettent des conditions de crédit particulièrement favorables ;
- **les subventions au titre de la loi sur les revenus extraterritoriaux** sont des subventions à l'exportation réalisées par des réductions d'impôt. Elles sont classées dans la boîte orange.

L'ensemble de ces aides représente environ 2 milliards de dollars par an, soit près de 500 dollars par tonne produite, ou 37 % de la valeur marchande de la production.

Le soutien européen au coton

Dans le cadre de la Politique Agricole Commune, l'Union européenne soutient le coton depuis 1981. Les pays bénéficiaires en sont la Grèce et l'Espagne. Le soutien correspond à la différence entre le prix du marché et un prix de référence, fixé en 1999 à 1,063 €/kg. Le soutien est versé aux industries, qui le réper-

4- Cette disposition permet aux Membres de l'OMC d'exclure de la catégorie orange (c'est-à-dire de la Mesure Globale de Soutien) le soutien qui est en dessous d'un certain seuil. Ce seuil a été fixé pour les pays développés à 5 % de la valeur de la production du produit agricole concerné.

cutent aux producteurs. La production pouvant faire l'objet d'un soutien est plafonnée à 782 000 tonnes pour la Grèce et 249 000 tonnes pour l'Espagne. Depuis la réforme de 1999, les dépassements de production font l'objet d'une pénalité de 0,6 % du prix pour chaque pourcentage de dépassement. En outre, il est estimé que le coton européen bénéficie de subventions indirectes sur le crédit pour l'achat d'équipement, les assurances et l'irrigation, souvent financées par les pouvoirs publics.

Ce mécanisme a été profondément remanié en mai 2004, le Conseil des Ministres de l'Union européenne ayant adopté une décision sur la réforme du soutien interne au coton : 65 % du soutien précédemment accordé au coton doit être **découplé**. Cela signifie qu'il sera payé aux producteurs indépendamment de la superficie qu'ils cultivent en coton et de leur production cotonnière, le soutien restant lié à la superficie cultivée (35 % du soutien total) portant en revanche sur une superficie en accroissement de 4 % par rapport à la moyenne 2000-2002. **La réforme doit être mise en œuvre en 2006**. Un mécanisme sera d'autre part mis en place pour évaluer les effets des subventions européennes sur la production et le commerce mondial du coton sur la période 2006-2009. L'effet réel de ces réformes reste actuellement difficile à évaluer pour la plupart des experts. Il dépendra principalement de la motivation des producteurs européens à substituer, à niveau de subvention égal, une autre culture au coton, comme le découplage le leur permettra.

Le soutien chinois au coton

Le Gouvernement chinois fixe un prix de référence pour le coton, généralement au-dessus des cours mondiaux, mais autorise depuis 1999 des prix librement négociés entre producteurs et acheteurs. Suite à cette ré-

forme, les prix intérieurs ont baissé, et le soutien interne a de ce fait été réduit.

À ce soutien interne s'ajoute une subvention à l'exportation, destinée à combler l'écart entre le prix intérieur et le cours mondial, mais de faible poids étant donné la faiblesse des exportations chinoises.

La Chine conserve également un droit de douane sur les importations de coton, destiné à maintenir la compétitivité du coton national. Suite à son accession à l'OMC, les droits ont été réduits de 15 %, mais un système de quotas à l'importation mis en place. Le droit de douane de base est de 3 %, auquel s'ajoute un droit de 1 % pour les importations sous quota (800 000 tonnes), et de 40 % pour les importations hors quota.

Les soutiens ont un effet dépressif certain quoiqu'il soit difficilement quantifiable sur les cours

Compte tenu de la complexité des mécanismes (et notamment du caractère distorsif ou non du soutien découplé), il est malaisé d'évaluer le montant total des soutiens générateurs de distorsions, d'autant que les montants varient considérablement selon les années en fonction notamment des cours mondiaux. Les estimations du CCIC, qui sont généralement reconnues comme fiables, prennent en compte l'ensemble des subventions, à l'exclusion des soutiens qui ne concernent pas directement les prix ou les revenus (par exemple le crédit subventionné). Les soutiens sont estimés comme suit (*cf. tableau*).

Ces soutiens ont un effet dépressif certain sur les cours, ainsi que l'ont montré les différentes études d'impact réalisées au cours des dernières années⁵. L'impact calculé à partir des modèles élaborés par différentes études varie

⁵ - Étude FAPRI (2002), étude Goreux (2003), étude ODI (2004), étude FAO (2004).

Subventions au coton en milliards de dollars

Pays	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (estimation)
États-Unis	2,1	1,0	3,0	2,0	1,0	2,2
UE	0,8	0,7	1,0	1,0	1,0	1,1
Chine	1,5	1,9	1,2	0,8	1,3	1,1
Total	4,8	3,8	5,8	3,8	3,4	4,7

Source : données CCIC

cependant considérablement en fonction des hypothèses retenues concernant l'élasticité de la demande en coton et de la production par rapport au prix. Dans une publication récente, le CCIC estime qu'en l'absence de subvention, les cours auraient été supérieurs de 5 cents/livre (soit 11 cents/kg ou 10 % du cours moyen) en 2002-2003 et 2003-2004. De façon générale, les estimations qui semblent les plus plausibles donnent un effet de court terme sur les prix compris entre +3 % et +15 %. L'effet à long terme est plus douteux, dans la mesure où il dépendra de la réaction de l'offre. Il est en outre très vraisemblable, quelle que soit l'ampleur de l'impact, que l'existence même de soutien aux prix ou aux revenus dans certains pays parmi les principaux producteurs a pour conséquence de retarder (ou d'occulter) la

transmission des signaux du marché aux producteurs, donc de retarder l'ajustement de l'offre à la demande et d'amplifier ainsi la volatilité des cours.

Outre l'effet sur les cours, une suppression des soutiens se traduirait par une diminution de la production dans les pays non compétitifs pratiquant le soutien, en premier lieu les États-Unis et l'Union européenne⁶. Cette diminution bénéficierait vraisemblablement en premier lieu aux pays les plus réactifs et les plus compétitifs, comme le Brésil et l'Inde, qui ont des capacités d'expansion rapide de leur production. ■

⁶ L'étude FAO évalue l'impact d'une suppression des subventions à -15 % pour les États-Unis et -31 % pour l'Union européenne.

3 – Rôle du coton dans les économies et les systèmes agraires des pays africains producteurs

La culture du coton et les filières cotonnières en Afrique de l'Ouest et du Centre

Le coton est cultivé en Afrique de l'Ouest et du Centre entre les isohyètes 800 et 1200, dans trois grandes zones de production situées respectivement au Mali, au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, au Togo et au Bénin, et enfin au Cameroun et au Tchad. La culture est exclusivement pluviale, dans une zone soumise à des aléas climatiques importants. La mécanisation y est quasi inexistante, ce qui en fait une culture très intensive en main d'œuvre, qui représente 60 % des coûts de production. Il s'agit d'une production de petites exploitations familiales, les superficies cultivées par exploitation variant de moins d'un hectare (au Cameroun) à environ 3 hectares (au Mali). La culture requiert un travail relativement important d'élimination des adventices, ainsi que des traitements réguliers contre les ravageurs et une fertilisation des sols. Elle est pratiquée en rotation avec des cultures vivrières, notamment le maïs.

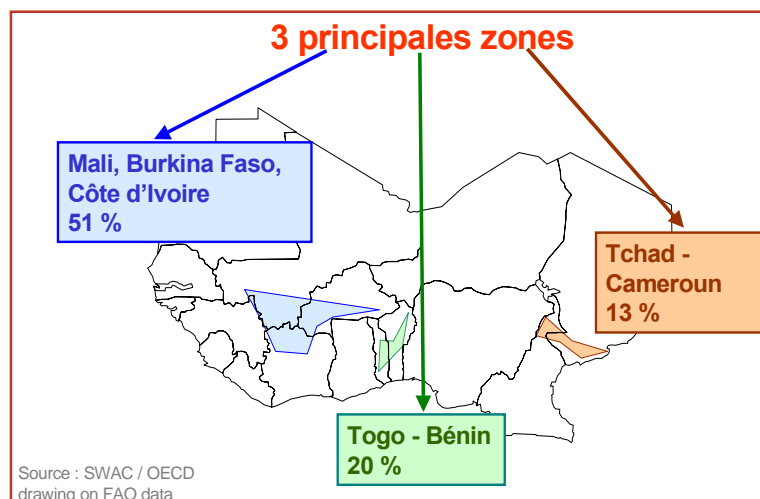
Le coton a été historiquement introduit dans les pays de la zone CFA par une entreprise française publique, la CFDT (aujourd'hui DAGRIS), qui a mis en place dans chaque pays une filière fortement intégrée autour d'une société nationale assurant la fourniture à crédit des intrants et l'encadrement des producteurs, puis achetant le coton en position de monopole, pour l'égrainer et vendre la fibre sur le marché mondial. Depuis la fin des années 90, les sociétés cotonnières ont été peu à peu privatisées (et parfois scindées en sociétés régionales), tout en maintenant dans la plu-

part des pays un système d'achat sous monopole avec prix d'achat fixé pour chaque campagne. **Le coton est une des rares « success stories » dans le développement agricole de la plupart des pays concernés, par le développement important de la production qu'il a permis et les nombreux effets bénéfiques qu'il a eus sur le monde rural, (cf. graphique).**

L'impact macroéconomique du coton est important dans les pays producteurs du Sahel

Le coton a un impact économique variable, selon l'importance de la production et des autres ressources à l'exportation :

- **les exportations de coton** représentent en moyenne, pour les 9 pays producteurs de la zone CFA⁷, des recettes d'exportations globales annuelles de 600 milliards de FCFA (915 millions d'euros) sur la période 2000-2005. La part du coton dans les recettes totales d'exportation est particulièrement importante dans les pays sahéliens dépourvus d'autres cultures de rente. Elle atteint les deux tiers des recettes d'exportations au Burkina Faso et au Bénin ; elle reste importante au Mali (28 % des recettes) et au Togo (30 % des recettes) ; elle est en revanche plus faible dans les autres pays (moins de 10 %) ;
- **le poids du coton dans le PIB est compris entre 5 et 8 % selon les années dans les pays sahéliens producteurs** (6,9 % en 2000 au Burkina Faso, 5 % au Mali, 5,1 % au Tchad). Cette part a doublé en moyenne entre 1980 et 2000 du fait de l'accroissement de la production, ce qui montre l'incidence non négligeable de la filière coton sur la croissance économique globale. Rapportée au seul PIB agricole, la part de la valeur ajoutée apportée par le coton est de l'ordre de 12 à 20 % selon les pays et les années, ce qui montre l'importance capitale du coton sur l'économie rurale de ces pays. Certaines simulations⁸ mettent en évidence l'incidence non négligeable des cours du coton sur le taux de croissance : ainsi, l'incidence d'une baisse de 5 cents/livre du cours du coton sur la croissance du PIB est estimée à 0,13 point au Mali et 0,18 au Burkina Faso ;



7- Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Tchad, Sénégal, Togo, Cameroun, RCA, Niger.

8- Modèle Jumbo, AfD.

- **en termes de recettes fiscales**, le poids de la filière coton est également important, quoique très variable selon le niveau des cours et les bénéfices ou pertes réalisés par les sociétés cotonnières : on estime qu'au Burkina Faso la filière a généré directement ou indirectement entre 14 et 25 milliards de FCFA (soit entre 21 et 38 millions d'euros) de recettes annuelles de TVA et de droits de douanes, entre 2000 et 2004⁹ (soit de l'ordre de 4 à 7 % des recettes fiscales totales) ;
- enfin, **le coton est un pourvoyeur important d'emplois ruraux**, du fait des pratiques culturales intensives en main d'œuvre : on estime entre 110 et 150 hommes-jour le temps de travaux nécessaire à la culture d'un hectare, ce qui permet de calculer que chaque tonne de coton fibre produite représente environ 320 hommes-jour de travail, soit salarié soit propre à l'exploitant ou sa famille. À cet emploi agricole s'ajoutent d'autre part les emplois salariés créés par les sociétés cotonnières.

L'impact sur les revenus ruraux et la pauvreté est très important dans les zones productrices

Le coton constitue dans les zones soudano-sahéliennes où il est cultivé, la seule culture de rente bénéficiant d'un prix connu à l'avance et d'un marché assuré, ce qui, outre un revenu monétaire, permet l'accès au crédit et une certaine intensification. La marge des producteurs après paiement des intrants était, en 2003, de 110 000 FCFA/ha au Burkina Faso, et de 123 000 FCFA/ha au Mali. Les marges nettes d'intrants, ainsi distribuées aux producteurs, ont été, au cours de la même année, de l'ordre de 44 milliards de FCFA au Burkina (pour 200 000 exploitants), et 62 milliards FCFA au Mali (pour 170 000 exploitants)¹⁰. L'impact de cet apport monétaire sur l'économie rurale est considérable, l'effet direct étant renforcé par les nombreux effets induits, multiplicateurs, sur les populations ne dépendant pas directement du coton : cet effet multiplicateur a été estimé à 3,3 par une étude récente au Bénin¹¹. On estime qu'au Burkina Faso le coton fait vivre directement ou indirectement

2 millions d'habitants, soit 17 % de la population. À l'échelle des 9 pays de la zone CFA, on peut considérer, en extrapolant les données du Burkina Faso, que **le coton fait vivre de l'ordre de 10 millions de personnes (pour une production globale de 1 million de tonnes)**.

Par l'importance des revenus qu'il distribue, le coton est un élément clé dans la stratégie de lutte contre la pauvreté, qui constitue, dans tous les pays concernés, l'objectif majeur de développement. On sait en effet que la pauvreté dans les pays sahéliens est avant tout un phénomène rural, même si les zones cotonnières sont sans doute moins affectées que celles ne disposant que de cultures vivrières. Le taux de pauvreté a ainsi baissé de 50 % à 42 % au Burkina Faso entre 1994 et 1998 dans les zones cotonnières, alors qu'il a augmenté de 2 points dans les zones vivrières¹².

L'impact à long terme sur les dynamiques rurales est également capital

Outre l'impact des revenus monétaires distribués, le coton constitue un facteur de dynamisme et de développement capital dans les zones concernées :

- il a permis aux sociétés cotonnières, à l'époque où les cours le rendaient possible, d'améliorer le réseau des pistes rurales, donc de désenclaver les zones de production (cet acquis étant aujourd'hui toutefois compromis par la difficulté à entretenir ces infrastructures) ;
- il a fortement amélioré les techniques agricoles utilisées par les agriculteurs qui sont, grâce au coton et à la vulgarisation qui l'accompagne, désormais familiarisés avec l'utilisation d'intrants et de pesticides ; de même, le crédit à court terme mis en place par les sociétés cotonnières est souvent le seul disponible pour l'acquisition d'intrants ; le crédit moyen terme également mis en place constitue souvent pour les agriculteurs le seul moyen d'accès à la culture attelée, qui

⁹- Développement de la culture cotonnière au Burkina Faso ; 2004. Coopération française et AfD.

¹⁰- Étude comparée des structures de coûts au Burkina Faso, au Mali et au Cameroun ; Gergely (AfD 2004).

¹¹- Minot et Daniels (2002).

¹²- Développement de la culture cotonnière au Burkina Faso ; 2004. Coopération française et AfD.

s'est fortement développée dans toutes les zones cotonnières ;

- le développement du coton a un effet direct positif sur la production de maïs (avec lequel il entre en rotation et qui bénéficie de l'arrière effet des engrais), et permet donc d'améliorer et de sécuriser la satisfaction des besoins vivriers à l'échelle nationale ;
- enfin, le coton a permis la structuration progressive du monde paysan en groupements et associations professionnelles aux niveaux du village, du département, de la région et du pays. Ces groupements et associations, actifs dans un premier temps dans la distribution des intrants et la collecte du coton, sont appelés à jouer un rôle croissant dans tous les aspects de développement de la filière et de prise en main par les paysans de leur propre développement. Bien que le niveau de structuration soit inégal selon les pays et, de façon générale encore fragile, ce mouvement constitue un élément capital pour le développement futur des dynamiques paysannes.

Malgré leur importance stratégique, les filières cotonnières sont aujourd'hui en grave danger du fait de la baisse des cours

Face à la baisse tendancielle des cours, la seule variable d'ajustement dont disposent les sociétés cotonnières pour équilibrer leurs comptes (une fois réalisées les économies possibles sur leurs coûts) est évidemment le prix d'achat au producteur, fixé, selon les pays, par les sociétés ou par des négociations à l'intérieur de la filière. Leur marge de manœuvre

dans ce domaine est cependant limitée, ne serait-ce que parce qu'il existe un seuil de découragement en deçà duquel les producteurs abandonneraient le coton, même s'ils n'ont guère d'alternative. Cela creuserait encore le déficit des sociétés par la difficulté qu'elles auraient à amortir leurs frais fixes. Face à un cours mondial de 55 cents/livre, qui semble être la réalité actuelle, le Burkina Faso, dont la filière est dans la moyenne des performances en matière de coûts intermédiaires, devrait payer le coton graine entre 130 et 140 FCFA¹³/kg pour équilibrer la gestion des sociétés cotonnières, soit un prix inférieur de plus de 20 % au prix contractuel décidé au sein de l'interprofession. Aucune des sociétés cotonnières n'a pu effectuer un tel ajustement à la baisse qui aurait, selon des simulations réalisées par l'AfD, provoqué des baisses considérables de production, se traduisant par une réduction difficilement supportable de la croissance du PIB¹⁴. De ce fait, les pertes des sociétés cotonnières ont atteint, pour la campagne 2004-2005, 45 milliards FCFA au Mali, 18 milliards au Burkina Faso, au Cameroun et au Bénin, 21 milliards au Tchad, pertes que ces sociétés sont incapables d'absorber sans concours extérieur. La même situation catastrophique risque de se reproduire en 2005-2006 en l'état actuel des cours, même si certaines sociétés (notamment au Mali) ont réduit drastiquement les prix au producteur. ■

¹³- Prix de réalisation du coton: 55 cents/livre, soit 640 FCFA/kg.
coût de mise à CAF : 40 FCFA/kg.
coûts intermédiaires de la société cotonnière : 250 FCFA/kg.
soit, par différence, un prix producteur d'équilibre de 350 FCFA/kg fibre, soit 140 FCFA/kg graine.

¹⁴- Allant, pour les pays les plus dépendants du coton, jusqu'à 4 à 5 points de croissance en moins sur les 2 années de la campagne ; modèle Jumbo (AfD).

4 – Coûts de production dans le monde et compétitivité du coton africain

Les rendements africains en coton ne suivent pas l'évolution mondiale

Les rendements à l'échelle mondiale sont en constante progression, et sont passés d'une moyenne de 400 kg/ha en 1980 à 654 kg en 2005. Les rendements en Afrique de l'Ouest et du Centre, qui avaient pratiquement doublé entre 1960 et 1980, ont toutefois peu progressé depuis cette époque, et plafonnent, depuis une dizaine d'années, autour de 450 kg/ha, avec peu de perspectives d'amélioration notable dans les itinéraires techniques actuels, faute d'investissements massifs dans la recherche. En contraste, la Chine (où l'essentiel de la production est irriguée) a connu la progression la plus spectaculaire, grâce notamment à un soutien important du gouvernement en matière de recherche et de développement variétal. **Au-delà des faibles progrès de la recherche, un facteur explicatif de l'écart de rendement entre l'Afrique et le reste du monde est le fait que la production y est exclusivement pluviale, alors que 55 % du coton mondial est irrigué.**

La compétitivité du coton africain s'est sensiblement dégradée au cours des dernières années

Si les coûts de production du coton africain peuvent être appréhendés relativement facilement, dans la mesure où les filières y sont organisées par des sociétés cotonnières maîtrisant l'ensemble des opérations et soumises, par leur statut public ou semi-public, à des obligations de transparence, il n'en est pas toujours de même dans les autres zones de production, pour lesquelles la seule source d'information disponible est l'enquête réalisée tous les trois ans par le CCIC. Or cette enquête, pour précieuse qu'elle soit, est difficilement interprétable dans la mesure où les pays qui y répondent n'ont souvent pas la même méthodologie de calcul de leurs coûts.

En Afrique de l'Ouest et du Centre, une étude récente réalisée dans 3 pays (Mali, Burkina Faso et Cameroun (*cf. tableau*)¹⁵ indique que le coût de production de la fibre en position FOB port africain a très légèrement augmenté en monnaie locale (francs CFA) au cours des quatre dernières années, mais fortement augmenté en dollars courants, du fait de l'appréciation de l'euro, auquel le franc CFA est lié, par rapport au dollar.

Si l'on compare ce coût avec le coût de production moyen à l'échelle mondiale calculé par le CCIC (\$ 1,14), il apparaît que le coton ouest-africain, quasi exclusivement cultivé en zone monétaire CFA, détenait un avantage compétitif en 2000, mais n'en détient plus aujourd'hui, principalement du fait de l'appréciation de l'euro face au dollar, alors que le marché est en dollar et que la plupart des pays exportateurs ont des monnaies plus ou moins liées au dollar. Ce facteur est aggravé par le fait que, en raison de l'inflation intérieure, les pays africains de la zone CFA n'ont pu profiter des effets bénéfiques d'une monnaie forte sur le coût des intrants importés (engrais, pesticides, ...). À son niveau de coût de 2004-2005, le coton africain CFA se situe nettement en deçà des USA (\$ 1,48/kg en moyenne) et de l'Europe, mais au-dessus du Pakistan (\$ 0,96), de l'Argentine (\$ 0,77), du Brésil (\$ 0,98 dans le Nordeste) et de la Chine (\$ 1,02).

Une comparaison entre les structures de coûts des différents pays, avec toutes les réserves qui s'imposent sur l'homogénéité des modes de calcul, suggère :

- que les coûts agricoles de production par hectare sont encore très nettement inférieurs en Afrique (\$ 395/ha contre \$ 617 en moyenne mondiale), du fait de l'absence d'irrigation et de la faible mécanisation (limitée

¹⁵ - Comparaison des coûts de production au Mali, au Burkina Faso et au Cameroun; AfD (2004); Nicolas Gergely.

Moyenne Mali, Burkina Faso et Cameroun	Résultats 2000-2001	Résultats 2004-2005
Achat au producteur* en FCFA/kg coton graine	176	191
Achat au producteur/kg coton fibre (en FCFA)	440	455
Coût FOB/kg coton fibre (en FCFA)	687	695
Taux de change FCFA/dollar	732	527
Coût FOB/kg coton fibre (en dollars courants)	0,95	1,3

* On suppose que le prix d'achat au producteur est égal au coût de production

- au labour, dans certains cas) ;
- que cet avantage à l'hectare disparaît lorsqu'on rapporte le coût à la production, du fait des rendements plus faibles : le coût de production du coton africain ressort à \$ 0,36/kg de coton graine, contre \$ 0,33 en moyenne mondiale (l'Asie et l'Amérique du Sud se situent à des niveaux voisins compris entre \$ 0,32 et \$ 0,34 ; l'Europe est de loin la zone la moins compétitive avec \$ 0,70, et l'Australie la plus compétitive avec \$ 0,21)¹⁶.
 - que **le désavantage compétitif de l'Afrique se situe sans doute essentiellement au niveau de l'aval de la production (transport, égrainage, frais administratifs et d'encadrement), du fait de l'éloignement relatif des zones de production par rapport aux principaux ports d'embarquement, du mauvais état des pistes, de la dispersion des zones de production, du rôle important (et indispensable) joué par les sociétés cotonnières pour l'encadrement des petits producteurs.**

Le coton africain dispose d'un avantage naturel en termes de qualité, mais qu'il risque de perdre

Les fibres du coton d'Afrique de l'Ouest et du Centre sont réputées pour leur bonne qualité générale, mais cet avantage est aujourd'hui menacé. La qualité du coton y est considérée comme plus homogène que celle du coton américain, même s'il n'est pas aussi blanc, du fait de conditions naturelles similaires dans toute la zone et du nombre limité de variétés utilisées. Au niveau de la longueur de la fibre, 60 % de la production africaine se situe au-dessus du seuil retenu par l'indice Cotlook, contre 40 % pour la production américaine. Autre atout, la récolte du coton africain étant entièrement manuelle, moins de résidus et de fibres abîmées sont susceptibles d'être trouvés dans le produit final, ce qui permet une meilleure transformation de la fibre. Ces facteurs expliquent que la part du coton africain dans les cotons de qualité est de l'ordre du tiers. Malgré ces avantages, l'image du coton africain semble se dégrader, notamment en raison de la contamination de la fibre par des corps étrangers, tels que des résidus d'emballage en polypropylène, très préjudiciables pour la fila-

ture. Ce problème s'est aggravé du fait de l'augmentation des volumes et d'une logistique qui ne suit pas au niveau des conditions de stockage et de transport. Ceci explique qu'il peut y avoir désormais une décote sur le coton africain, au lieu d'une prime qu'on pourrait légitimement attendre. Certains auteurs estiment le manque à gagner du fait de la contamination à environ 10 cents/kg.

Outre les facteurs de qualité physique, le coton africain est en outre désavantagé par rapport à son concurrent américain au plan de la qualité du marketing : le coton américain offre une plus grande précision du classement de qualité grâce à la généralisation de méthodes de tri sophistiquées (HVI), une plus grande fiabilité dans les expéditions, grâce notamment à la qualité des infrastructures, et une rapidité d'acheminement supérieure, grâce à des liaisons maritimes plus fréquentes. Enfin, le déplacement du débouché du coton africain de l'Europe, jadis son principal client, vers l'Extrême-Orient, a pour conséquence des coûts de fret supérieurs, qui réduisent d'autant le prix FOB auquel peuvent prétendre les compagnies cotonnières africaines.

Au total, la compétitivité globale du coton africain, tant en termes de rendement que de coût de production et de qualité, a tendance à se dégrader par rapport à une concurrence mondiale en progrès technique constant. Cette menace qui pèse sur le coton africain est due à des facteurs externes, mais également à des facteurs internes aux filières africaines.

Des améliorations sont possibles, mais au prix d'efforts financiers soutenus

Face à ces défis, des stratégies pour améliorer la compétitivité du coton africain en termes de coûts sont possibles :

- par l'augmentation des rendements et réduction des coûts de production : les itinéraires techniques proposés par l'encadrement ne sont pas toujours suivis, d'où des rendements au champ très en deçà des rendements obtenus en station. Un effort de compréhension des stratégies paysannes, d'explication et de formation auprès des producteurs, ainsi que d'adaptation des itinéraires est donc néces-

¹⁶- Données CCIC.

saire. La recherche variétale pourrait également permettre la mise au point de variétés plus productives. Les coûts de traitement pourraient être substantiellement réduits, notamment par une lutte raisonnée contre les insectes ;

- par la promotion de la gestion durable de la fertilité des sols (qui constitue un risque important à long terme), à travers une meilleure intégration agriculture/élevage, et l'introduction de techniques de maintien de la fertilité ;
- par la mise en oeuvre, à travers un appui-conseil adéquat, de la gestion intégrée de l'exploitation et d'une diversification raisonnée, grâce auxquelles il est possible, à revenu cotonnier égal, d'accroître et de sécuriser le revenu global de l'exploitant.

Ces différentes pistes impliquent :

- Une relance de la recherche, faiblement dotée en moyens au cours des années passées, ainsi qu'une meilleure formation des producteurs et une diffusion effective du savoir, notamment par la structuration et le renforcement de capacité des organisations professionnelles, encore fragiles dans la plupart des pays.
- L'accroissement de la qualité qui permettrait au coton africain de retrouver son avantage naturel, possible à travers la formation des producteurs, doit d'une part être accompagné par des mesures incitatives adéquates, les sociétés cotonnières d'autre part s'impliquant davantage dans la logistique. Cela exige également des investissements importants, difficiles à réaliser sans appui extérieur compte tenu de la conjoncture actuelle.
- Des infrastructures et un environnement améliorés des filières cotonnières constituent également un impératif car la situation actuelle crée un handicap important supplémentaire pour le coton africain. Par exemple, le bon entretien par l'État du réseau de pistes

cotonnières de plus en plus dégradées, les sociétés cotonnières ne l'assurant plus, du fait de la crise ; de meilleures conditions de transport des usines jusqu'au port ; des infrastructures socio-éducatives de bon niveau dans les zones cotonnières afin de réduire le taux d'analphabétisme ; **le renforcement des organisations paysannes.**

Enfin, le coton transgénique constitue une voie que l'Afrique ne peut pas négliger d'autant qu'ailleurs dans le monde (notamment en Chine, aux États-Unis et en Australie), il représente une part importante et croissante de la production. Le CCIC estime qu'actuellement 30 % de la production cotonnière est issue de coton transgénique, et que ce taux devrait atteindre 60 % en 2006. Le principal coton transgénique cultivé est le coton Bt, qui comporte un gène résistant à certains ravageurs des cultures. Son adoption en Chine, en partie responsable du *boom* de la culture cotonnière, a permis de réduire sensiblement le nombre de traitements, donc le coût de production, et les risques pour la santé humaine comme pour l'environnement. Son adoption se traduit par des gains de rendements variables selon la pression parasitaire (11 % au Mexique, mais 65 % en Afrique du Sud). L'impact sur le revenu des producteurs dépend cependant, compte tenu du coût plus élevé des semences, du degré d'infestation des ravageurs sensibles au gène du coton Bt. Une étude récente suggère que l'augmentation des revenus des producteurs qui pourrait résulter de l'introduction de cette variété en Afrique de l'Ouest serait de l'ordre de 130 à 209 \$/hectare. Une telle introduction nécessite toutefois des capacités nationales de recherche suffisantes pour évaluer et adapter de telles innovations, des procédures fiables de prévention des risques biotechnologiques, et des négociations avec les multinationales détentrices des brevets.■

5 – L'initiative africaine pour la suppression des subventions et les négociations multilatérales en cours**La mobilisation africaine face à la crise cotonnière**

Dès 2001, les organisations de producteurs de différents pays africains se réunissent à Bobo Dioulasso, au Burkina Faso, pour lancer un appel solennel aux États-Unis et à l'Europe afin qu'ils arrêtent de subventionner leur production cotonnière. Des démarches sont entreprises par ces mêmes organisations de producteurs au cours de l'année suivante pour obtenir le soutien de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), et alerter l'OMC. Parallèlement, les acteurs des filières africaines s'organisent au niveau du continent : une association cotonnière africaine (l'ACA, dont le siège est à Cotonou) est créée en juin 2001 par les professionnels du secteur privé cotonnier pour faciliter l'amélioration de la qualité du coton africain et défendre leurs intérêts.

Plus récemment, les organisations paysannes cotonnières africaines créent, en décembre 2004, l'**Association des Producteurs de Coton Africains** (l'APROCA), avec pour objectifs : de regrouper l'ensemble des organisations de producteurs exerçant sur le continent africain ; de promouvoir la solidarité entre les organisations membres ; de favoriser la concertation et la coopération entre les membres pour traiter des questions d'intérêt commun ; de collecter, traiter et diffuser toute information touchant au coton, de défendre les producteurs face à toute distorsion du marché mondial ; d'échanger les expériences entre organisations membres. L'APROCA regroupe actuellement les organisations professionnelles paysannes du Bénin, du Cameroun, du Mali, du Sénégal, du Togo et du Burkina Faso, dont le Président est également président de l'APROCA. L'APROCA et l'ACA jouent, depuis leur création, un rôle actif dans la mobilisation contre les subventions à la production cotonnière des pays riches.

La mobilisation s'est poursuivie au cours des années 2002 et 2003 et a permis, avec l'appui actif de certaines ONG et de bailleurs de fonds, de tenir différents ateliers et de conduire un certain nombre d'études et d'analyses afin de constituer un dossier solide.

L'initiative sectorielle pour le coton et l'échec de Cancun

Le 30 avril 2003, quatre pays d'Afrique subsaharienne, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad, déposent au comité de l'agriculture de l'OMC un document intitulé « Initiative sectorielle en faveur du coton ». Cette initiative, qui marque un tournant dans l'attitude des PMA, constitue l'aboutissement du processus de mobilisation initiale des pays africains concernés pour réagir à une évolution catastrophique des cours. Les chefs d'État du Burkina Faso, du Mali et du Bénin ont soutenu activement l'initiative, notamment en la présentant devant le Congrès américain et au Président Bush.

Ce document a été examiné à Cancun, durant les travaux de la 5^{ème} réunion ministérielle de l'OMC (septembre 2003). Le document rappelle les engagements pris à Doha en ce qui concerne le rôle du commerce dans le développement et le remède à apporter aux distorsions dans les échanges agricoles mondiaux, surtout lorsqu'elles concernent les pays les moins avancés. Il propose deux solutions pour régler la question spécifique du coton, d'une part la mise en place à Cancun, et sans attendre l'achèvement du Doha Round, d'un plan d'élimination des soutiens sur une période de 3 ans, et d'autre part des mesures transitoires sous forme d'indemnisation des pertes subies tant que les subventions ne sont pas éliminées (le préjudice subi par les pays africains avait été estimé à 250 millions de dollars par une étude de Louis Goreux, publiée quelques mois auparavant).

Cette initiative a connu un grand retentissement, et reçu le soutien de la plupart des membres du groupe de Cairns, ainsi que d'un grand nombre de pays membres du G90 (PMA, pays ACP, Union africaine). Elle s'est toutefois d'emblée heurtée à la réticence des États-Unis, qui ont d'abord tenté de désamorcer le débat par une contre-proposition visant à élargir l'élimination des subventions à l'ensemble de la filière textile, puis ont opposé un refus catégorique à toute remise en cause de leurs subventions cotonnières. La position européenne a été plus ambiguë : tout en soutenant l'initiative africaine, les négociateurs européens ont affirmé que les

subventions européennes, n'étant pas des subventions à l'exportation, étaient sans impact sur les cours, et n'avaient donc pas vocation à être éliminées. Les États-Unis et l'Europe ont d'autre part rejeté l'idée de compensation, sans cependant fermer la porte à un transfert financier sous forme d'aide au développement. Ces réactions ont conduit à un blocage du dossier coton, qui a sans doute contribué à l'échec global de la conférence.

Le recours brésilien à l'OMC

Les pays africains ont choisi, pour défendre leurs intérêts sur le coton, la voie de la négociation plutôt que celle d'une plainte déposée à l'OMC. Telle n'a pas été l'attitude du Brésil, qui a décidé de contester les subventions américaines au coton (notamment les subventions diverses aux exportations et certains aspects des paiements directs), en déposant, suite à des tentatives de négociations bilatérales infructueuses, une plainte à l'OMC en mars 2003, à laquelle le Bénin, puis le Tchad, se sont portés tierce partie. Le Brésil a obtenu gain de cause en septembre 2004, avec une confirmation en appel en mars 2005, l'organe de règlement des différends admettant que la réglementation américaine incriminée contrevient aux accords conclus dans le cadre de l'Uruguay Round (c'est-à-dire précédemment aux négociations actuellement en cours, qui constituent le Doha Round, censé aller plus loin que le cycle précédent). Au titre du jugement, les États-Unis doivent notamment aménager leur système de paiement direct et supprimer leurs subventions aux exportations dans un délai « raisonnable » à négocier avec le Brésil. Ce jugement renforce, en principe, la position africaine, mais les États-Unis tentent de faire passer les aménagements de leur système de subvention qu'ils sont obligés de prendre en vertu de ce jugement comme une concession dans le cadre des négociations actuelles du cycle de Doha.

L'évolution depuis Cancun et l'état actuel du dossier

Après l'échec de Cancun, les négociations se sont poursuivies à l'OMC, dans le cadre de la préparation de la conférence de Hong Kong,

prochaine étape dans le cycle de Doha, qui doit se tenir en décembre 2005.

Dans un premier temps, les quatre pays de l'initiative coton ont assoupli et précisé leur position quelques semaines après Cancun en déposant au secrétariat de l'OMC une nouvelle proposition de rédaction de l'article du projet de déclaration de la conférence concernant le coton (paragraphe 27). Dans cette proposition, il est fait référence à « la nécessité d'une action urgente pour traiter les distorsions relatives au coton » ainsi qu'à l'initiative africaine sur le coton. Il est proposé un délai de trois mois pour la mise au point de mesures spécifiques, comprenant l'élimination totale des subventions à l'exportation en 3 ans, l'élimination des soutiens internes à la production en 4 ans, et la constitution d'un fonds transitoire de soutien à la filière coton en faveur des PMA exportateurs nets de coton demeurant en place jusqu'à l'élimination totale de toutes les subventions. Cette nouvelle proposition n'a pas pu débloquer la situation, et le Président de l'OMC a dû constater, en décembre 2003, le blocage sur la question de la manière dont devait être traité le coton, comme dossier à part ou dans le cadre de la négociation globale.

Une étape importante de l'après Cancun a été franchie en juillet 2004, avec l'adoption par le conseil général de l'OMC d'un programme de travail dans le cadre de la poursuite des négociations de Doha. Dans sa partie générale, le texte (communément appelé « le paquet agricole de juillet ») réaffirme l'importance de l'initiative coton, et invite les pays développés à travailler sur les aspects développement du coton, dans le cadre de leurs programmes bilatéraux et multilatéraux. Des consultations sont par ailleurs prévues entre le Directeur Général et d'autres organisations internationales afin que les programmes existants ou à venir tiennent davantage compte des besoins de développement des pays dépendant du coton. Dans la partie concernant l'agriculture, **le texte prévoit que le coton sera traité « de manière ambiguë, rapide et spécifique »**, sur la base du cadre agricole général et de l'initiative coton. Le Comité de l'agriculture sera amené à donner le degré de priorité « approprié » à la question du coton qui sera abordée au sein d'un sous-comité

du coton dont la création est décidée. Les travaux porteront sur les trois piliers de la négociation agricole (accès aux marchés, soutien interne et concurrence à l'exportation). Ce texte, capital pour l'avenir des négociations, constitue donc une avancée par l'importance qu'il confère au coton, la mention de l'initiative coton, et le traitement spécifique dont il doit faire l'objet (ce qui correspondait à une demande pressante des pays africains), sans être dépourvue d'une certaine ambiguïté quant à la portée réelle de ce qualificatif. En revanche, il ne relève pas la demande de compensation ou de fonds de soutien, la remplaçant, dans les faits, par le volet développement.

Le sous-comité coton a été effectivement créé en novembre 2004, et se réunit depuis lors à intervalles réguliers. **Lors de la réunion de mai 2005, les pays africains ont déposé une proposition réitérant les demandes de 2003 (suppression accélérée des subventions et fonds d'urgence),** mais aucune véritable négociation n'a pu s'engager sur cette proposition au sein du sous-comité, ni lors de la réunion de mai, ni lors des réunions suivantes. La situation est donc pour l'instant bloquée, et le principe même d'une négociation spécifique sur le coton, indépendante de l'avancement des autres dossiers, est loin de faire l'unanimité au sein du comité, notamment de la part des États-Unis, et, dans une moindre mesure, de l'Union européenne. Chacun craint qu'une concession sur le coton fasse jurisprudence et le mette en position de faiblesse sur les grands dossiers qu'il défend (notamment les droits à l'importation et les soutiens internes découplés). Cette ambiguïté est loin d'être encourageante, dans un contexte où les négociations piétinent également sur les autres dossiers, et où une résignation à un échec à Hong Kong semble pointer chez certains, devant l'ampleur des problèmes à résoudre, les difficultés et le coût politique nécessaire pour parvenir à un accord général.

Dans ce contexte, les pays africains risquent de ne pouvoir sans inconvénient conditionner leur accord, comme ils l'avaient fait à Cancun, à la suppression des subventions sur le coton, dans la mesure où il n'est plus aussi évident qu'auparavant que les principales parties souhaitent réellement un accord, et qu'un prétexte d'échec pourrait ainsi être bienvenu.

Les positions des parties

L'Europe joue évidemment, vu son intérêt stratégique pour l'Afrique, un rôle clé sur le dossier coton. Lors d'un forum sur le coton organisé à Paris en juillet 2004, l'Union européenne a proposé un partenariat euro-africain sur le coton, assorti d'un ambitieux plan d'actions comportant différents volets : amélioration des conditions du commerce international (soutien à l'initiative sectorielle africaine), élaboration et soutien à des stratégies nationales et régionales visant à renforcer la compétitivité du coton africain ; aide à la création d'un environnement politique et institutionnel incitatif pour le développement du coton ; aide à l'introduction d'innovations technologiques ; amélioration des mécanismes de gestion du risque lié à la fluctuation des cours du coton ; développement d'une stratégie d'intégration régionale de la chaîne. Lors d'une visite à Bamako (avril 2005), Peter Mandelson, le Commissaire européen en charge du dossier, s'est engagé en faveur de mesures concrètes et rapides pour l'appui aux pays ouest-africains producteurs de coton. Il a annoncé une aide exceptionnelle de 310 millions d'euros pour l'aide au développement des quatre pays africains les plus affectés par la baisse des cours du coton, tout en niant l'impact du soutien européen découplé sur les cours du coton. Tout se passe donc comme si l'Europe savait qu'elle devait faire un geste en faveur des producteurs africains, mais en estimant qu'elle a fait l'essentiel du chemin en découplant partiellement ses aides, et que la balle est désormais dans le camp des États-Unis.

Les États-Unis se trouveront obligés de revoir au moins certains aspects de leur politique de soutien au coton suite au différend avec le Brésil. Ils présentent cette concession comme faisant partie de la négociation en cours, et ne souhaitent visiblement pas aller plus loin, surtout à l'approche d'une année électorale, sauf dans le cadre d'une négociation globale qui leur donnerait satisfaction sur un certain nombre de dossiers qu'ils ont à cœur.

Les autres groupes (notamment le groupe de Cairns, regroupant les pays émergents exportateurs de produits agricoles, les pays ACP, la Chine) ont exprimé leur soutien à la position africaine, sans être en première ligne à ce stade des négociations. ■

6 – Conclusion

Les perspectives pour un accord rapide donnant satisfaction aux pays africains sur la suppression des subventions ne sont guère encourageantes en l'état actuel des négociations (en octobre 2005). Face à ce risque d'échec, deux types de considérations s'imposent :

- d'une part, les subventions de certains pays à leur production cotonnière sont partiellement responsables de la crise actuelle du coton et leur suppression entraînerait à court terme un raffermissement des cours ; il n'est en revanche pas assuré qu'elle permettrait une remontée durable des cours aux niveaux des décennies précédentes, du fait des progrès techniques accomplis et de la pression de certains producteurs, qui ne manqueront pas de tirer parti de la réduction de la production américaine et européenne ;
- d'autre part, la production africaine de coton, qui résulte d'un succès historique indéniable, montre aujourd'hui des signes inquiétants de fragilité et de perte de compétitivité dus à des facteurs structurels s'ajoutant à la crise conjoncturelle actuelle. **Ces facteurs structurels de faiblesse (insuffisance de la recherche, des infrastructures, de l'environnement institutionnel,...) ne pourront être**

surmontés qu'au prix d'investissements importants. Or, les filières africaines et les États sont, dans leur situation financière actuelle, incapables de réaliser cet effort sans un appui extérieur massif. Cet appui apparaît totalement justifié au regard de l'importance économique et sociale du coton dans les principaux pays africains producteurs.

Ces considérations confirment le bien fondé de la double revendication africaine (suppression des subventions et soutien financier). Elles mettent également en relief l'importance des besoins de soutien, qui ne doit pas être seulement conjoncturelle, mais doit aussi permettre une véritable mise à niveau compétitif des filières africaines. Sans doute serait-il opportun, en cas de retard sur le traitement de la question des subventions, de **chercher une avancée immédiate et substantielle sur celle des soutiens et de l'aide au développement.** Aucune solution concrète d'envergure à ces problèmes n'a été à ce jour mise sur la table, alors qu'on comprend mal les raisons éventuelles d'un tel blocage. ■

Nicolas Gergely pour FARM,

à l'occasion de la Conférence :

« Hong Kong –15 Les paysans prennent la parole »

30 novembre et 1er décembre 2005

PARIS

7 – Contacts et Publications

Bachelier Bernard <i>Chef de Projet</i>	+33 (0)1 43 23 61 98	bernard.bachelier@fondation-farm.org
Barret Danielle <i>Consultant Senior</i>	+33 (0)1 43 23 68 14	danielle.barret@fondation-farm.org
Braakenburg Léo <i>Consultant Senior</i>	+33 (0)1 57 72 04 42	leo.braakenburg@fondation-farm.org
Herbel Denis <i>Consultant Senior</i>	+33 (0)1 57 72 05 28	denis.herbel@fondation-farm.org
Mangé Philippe <i>Consultant Senior</i>	+33 (0)1 43 23 74 33	philippe.mange@fondation-farm.org

Novembre 2005 : les dossiers de FARM**Le coton : Quels enjeux pour l'Afrique ?****Le sucre : Vers quel nouvel équilibre ?****La banane : Le commerce international de la banane : entre évolution et révolution****Dispositions du Traitement Spécial et Différencié en faveur de l'Agriculture****FARM****Fondation pour l'Agriculture et la Ruralité dans le Monde**

c/o Crédit Agricole S.A. — 91/93 boulevard Pasteur — 75015 Paris

Tél. +33 (0)1 57 72 07 19 — Fax : +33 (0)1 43 23 44 55

Réalisation et Secrétariat de rédaction pour FARM : Corinne Chaussebourg

Les documents composant la ligne de publications **Les Dossiers de FARM** sont la propriété de **FARM**.Ils ne peuvent être utilisés sans l'autorisation préalable et expresse de **FARM**,
ni publiés ou diffusés sans mention de son origine.

Toute reproduction totale ou partielle sans cette autorisation est interdite.

