

NEGOCIATIONS AGRICOLES A L'OMC

REDUCTION DE LA PAUVRETE: INITIATIVE SECTORIELLE EN FAVEUR DU COTON

Proposition conjointe du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad

I. RESUME

1. Le coton joue un rôle essentiel pour le développement économique des pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC). Au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, au Tchad et au Togo, la production du coton représente 5 à 10 pour cent du produit intérieur brut (PIB). Le coton occupe une place centrale dans leur balance commerciale: avec près de 30 pour cent des recettes d'exportation totales, et plus de 60 pour cent des recettes d'exportations agricoles. Plus de dix millions de personnes de la région dépendent directement de la production cotonnière et plusieurs autres millions de personnes sont affectées, de manière indirecte, par les difficultés que rencontre actuellement ce secteur. De ce fait, le coton occupe une position stratégique dans les politiques de développement et programmes de réduction de la pauvreté des pays de l'AOC.

2. Les producteurs de coton des pays de l'AOC ont entrepris des efforts énormes pour rendre leur production compétitive et pour libéraliser ce secteur. Par conséquent, ils sont parmi les plus compétitifs, le coût de production par kg de coton dans les pays de l'AOC étant largement inférieur au coût de production des autres pays producteurs. De leur côté ils ont ainsi entrepris les ajustements nécessaires pour adapter leurs économies aux objectifs de l'OMC.

3. L'impact de ces réformes sur le développement des pays de l'AOC a jusqu'ici été pratiquement anéanti par le maintien dans certains pays membres de l'OMC de mesures de soutien ayant un effet de distorsion sur les prix du marché mondial, ceci en contradiction avec les objectifs fondamentaux de l'OMC. Les pays de l'AOC considèrent qu'il est impératif que les pays qui continuent à fausser le jeu de la concurrence par leurs subventions fassent les ajustements requis de leur côté.

4. Des études ont mis en évidence l'impact qu'aurait la suppression des subventions internes, ainsi que des subventions à l'exportation, sur les cours du coton sur le marché mondial. Dans l'hypothèse d'une telle suppression, la production de coton des pays de l'AOC serait largement rentable et susceptible d'avoir un effet de levier important sur la réduction de la pauvreté dans les pays concernés.

5. Les pays signataires rappellent que l'objectif du programme de Doha pour le développement est d'établir un système commercial équitable et axé sur le marché, comprenant notamment des réformes pour prévenir et remédier aux restrictions et distorsions qui touchent les marchés agricoles mondiaux. Le cycle de Doha a également pris l'engagement de tenir compte des besoins et intérêts des pays en développement, et particulièrement des pays les plus pauvres. Cette initiative est la concrétisation des objectifs de Doha pour le coton, qui joue un rôle essentiel pour le développement et la réduction de la pauvreté de pays de l'AOC.

6. Dans ce sens, les pays signataires exigent:

- La reconnaissance du caractère stratégique du coton pour le développement et la lutte contre la pauvreté dans de nombreux PMA;
- L'élimination totale des mesures de soutien à la production et à l'exportation du coton.

7. Pour tenir compte de l'urgence du rétablissement d'un marché mondial fonctionnant selon les principes de l'OMC pour la lutte contre la pauvreté dans les pays de l'AOC producteurs du coton, les pays signataires exigent:

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

8. La suppression des subventions à la production et à l'exportation du coton représente le seul intérêt spécifique des pays de l'AOC producteurs de coton dans le cycle de Doha. Tout résultat des négociations qui ne contribue pas à faire respecter les principes de libre-échange et de concurrence du commerce mondial pour le coton sera considéré par les pays de l'AOC comme déséquilibré, inéquitable et contraire aux objectifs approuvés par tous les pays membres à Doha.

II. CONTEXTE

Importance du coton dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre

9. Le coton joue un rôle essentiel dans les économies des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC). Dans les pays les plus affectés, comme au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, au Tchad et au Togo, la production du coton compte pour 5 à 10 pour cent du produit intérieur brut (PIB)¹. Leurs exportations sont dominées par le coton: près de 30 pour cent des recettes d'exportation totales et plus de 60 pour cent des recettes d'exportations agricoles. Ces résultats sont le fruit d'un investissement considérable et d'une restructuration du secteur du coton durant ces deux dernières décennies.

10. Depuis le début des années '80, la production dans les pays de l'AOC a quintuplé, passant de 200 000 à près d'un million de tonnes. Les pays de l'AOC sont le 7^{ème} producteur mondial – après la Chine, les États-Unis, l'Inde, le Pakistan, l'Ouzbékistan et l'Union européenne. Avec environ 15 pour cent des exportations mondiales, ils sont le 2^{ème} exportateur après les États-Unis et à peu près à égalité avec l'Ouzbékistan. En outre, les pays de l'AOC produisent, selon les normes internationales, un coton de bonne qualité à des coûts de production parmi les moins élevés du monde.

11. Alors que le coton ne constitue qu'une part mineure de l'activité économique des pays industrialisés, il est d'une importance fondamentale dans de nombreux pays de l'AOC. Il a permis d'améliorer l'infrastructure physique et sociale des régions cotonnières (pistes rurales, écoles, centres de santé, etc.). L'expansion de la culture du coton est également responsable de l'amélioration de la santé dans les régions cotonnières. Il a pu être démontré que la rotation du coton/maïs conduit à un

¹ "The contributions of cotton to economies and food security in developing countries", P. Fortucci, FAO, Rome, juillet 2002.

meilleur régime alimentaire que la culture du niébé seul. En outre, des enquêtes de ménage au Bénin, Burkina Faso et Mali ont montré que l'incidence de la pauvreté avait diminué plus rapidement dans les zones où la culture du coton s'était développée rapidement que dans les autres régions.

12. Le coton occupe donc une position stratégique dans les politiques de développement et programmes de réduction de la pauvreté des pays de l'AOC. Plus de 10 millions de personnes de la région dépendent directement de la production cotonnière et plusieurs autres millions de personnes sont touchées, de manière indirecte, par les difficultés du secteur rencontrées actuellement. De même, une grande partie des engagements consentis par l'aide internationale est menacée par les problèmes que le coton rencontre sur le marché mondial.

Restructuration du secteur du coton dans les pays de l'AOC

13. Le secteur du coton dans les pays de l'AOC est un exemple encourageant de réformes et de restructurations. Les pays producteurs ont travaillé avec les agences financières internationales et d'autres institutions afin de répondre aux exigences de qualité et de rentabilité du marché international. L'orientation des réformes est claire: restructuration des entreprises de commercialisation étatiques; amélioration des mécanismes de crédit en faveur des agriculteurs; introduction de la concurrence dans le secteur. S'il reste encore du chemin à parcourir, ces changements ont eu un impact positif important.

14. Les producteurs de coton de la région sont parmi les plus compétitifs au monde. Aux États-Unis, le coût de production par kg de coton dépassait de 50 pour cent celui des pays de l'AOC.²

15. Les pays de l'AOC soulignent qu'ils ont entrepris les ajustements nécessaires, parfois douloureux, pour adapter leurs économies rurales aux exigences du marché mondial. Par ces réformes, ils ont démontré leur volonté d'intégrer le marché mondial et de respecter les règles de l'OMC. Le résultat de ces réformes a été pratiquement anéanti par le refus des autres pays producteurs de coton d'accepter les lois du marché et de la concurrence, telles que définies par les objectifs de l'OMC en maintenant des niveaux élevés de soutien à la production et à l'exportation. Les producteurs africains de coton se retrouvent sans alternative de développement, notamment en raison de leur pauvreté et de leur situation enclavée. Par conséquent, ils considèrent qu'une solution aux problèmes affectant le coton permettra au système multilatéral de démontrer que les objectifs visés sont valables pour tous les pays membres et tiennent compte des intérêts vitaux des pays les plus vulnérables.

Nature et portée des subventions mises en œuvre par les pays concurrents

16. En juillet 2002, le Comité Consultatif International sur le Coton (CCIC) notait que 73 pour cent de la production mondiale de coton nécessitait une aide financière directe des gouvernements. Cinq ans auparavant, cette aide ne concernait que 50 pour cent de la production. Le soutien accordé par les États-Unis, la Chine et l'Union européenne au secteur cotonnier a été évalué à 6 milliards de dollars en 2001/02³, ce qui correspond à la valeur de l'ensemble des exportations mondiales cette année-là. Ces chiffres démontrent de façon évidente que les objectifs de l'OMC visant une diminution des subventions à la production et à l'exportation n'ont pas été atteints pour ce produit. Le classement des subventions dans les diverses catégories de l'OMC pose un problème majeur, étant donné que la description de chaque catégorie est souvent une question d'interprétation.

17. Près de la moitié du soutien interne direct aux producteurs de coton a été fournie par les États-Unis (2,3 milliards de dollars en 2001/02). Le CCIC a estimé que les producteurs de coton américains recevraient un total de 3,7 milliards de dollars cette année. Les politiques américaines de soutien

² "Préjudices causés par les subventions aux filières cotonnières de l'AOC", mars 2003, L. Goreux.

³ Document de la Délégation néerlandaise à l'OECD.

interne comprennent une gamme de programmes de soutien large et complexe. De plus, les États-Unis fournissent une aide directe pour leurs exportations de coton.

18. Au cours des dernières années, le soutien apporté par la Chine à son secteur du coton a connu une baisse. Néanmoins, le CCIC a signalé que le soutien fourni par ce pays tournait encore autour de 1,2 milliard de dollars en 2001/02. A la suite de l'accession de la Chine à l'OMC, les mécanismes de soutien sont en train d'être remodelés et les subventions à l'exportation devraient être supprimées.

19. L'Union européenne consacre près de 700 millions de dollars par an à l'aide aux producteurs d'Espagne et de la Grèce à travers un mécanisme de soutien des prix plafonnés. En 2001/02, les producteurs de coton espagnols ont reçu un soutien équivalant à 180 pour cent du cours du marché et les producteurs grecs à 160 pour cent - contre 60 pour cent pour les producteurs américains. Ceci représente les subventions par kg de coton produit les plus élevées au monde.

20. Les contrastes sont frappants. Les subventions allouées aux producteurs de coton américains dépassent de 60 pour cent le PIB total du Burkina Faso, où plus de deux millions de personnes dépendent de la production cotonnière. La moitié des subventions cotonnières aux producteurs américains (près d'un milliard de dollars) va à quelques milliers d'exploitants cultivant plus de 1 000 acres de coton et donc bien au-dessus du seuil de pauvreté. Par contre, dans les pays de l'AOC, ces subventions pénalisent un million d'exploitants ne cultivant que 5 acres de coton et vivant avec moins d'un dollar par personne et par jour.

Impact de la concurrence subventionnée sur le marché mondial du coton et sur les perspectives d'exportation des pays de l'AOC

21. Les niveaux très élevés de soutien octroyés aux producteurs de coton de certains pays membres de l'OMC sont l'une des causes directes et majeures des problèmes rencontrés par l'activité cotonnière mondiale. Elles gonflent artificiellement l'offre sur les marchés internationaux et dépriment les prix à l'exportation. Une corrélation a été mise en évidence entre les subventions à grande échelle et l'effondrement des cours mondiaux du coton au cours de la dernière décennie.

22. La chute la plus forte a été enregistrée entre mai 1995 (2,53 US dollars par kg) et octobre 2001 (0,82 US dollars par kg). Il y eut ensuite une reprise, puisque le cours atteignit 1,25 dollar par kg en janvier 2003. Par ailleurs, les producteurs dans les pays avancés pourraient relativement facilement introduire des productions de substitution compétitives, alors que cette possibilité est pratiquement inexistante dans les pays de l'AOC.

23. Plus de 90 pour cent du coton produit dans les pays de l'AOC est destiné à l'exportation. De 1999/00 à 2001/02, la production a augmenté de 14 pour cent, mais les recettes d'exportation ont baissé de 31 pour cent.

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

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

25. Une étude récente évalue à 250 millions de dollars la perte des recettes d'exportation des pays de l'AOC, causée par les subventions des États-Unis, de la Chine et de l'Union européenne en 2001/02⁴. Ce montant ne tient pas compte des effets indirects sur tous ceux qui vendent des biens et services aux producteurs de coton, ni les effets d'entraînement sur le reste de l'économie. La cumulation des effets directs et indirects s'approche de 1 milliard de dollars par an. C'est le montant des pertes que les pays de l'AOC subissent actuellement, en raison des pratiques en matière de subventions des pays concurrents.

26. L'espoir le plus prometteur pour la survie et le développement du secteur du coton dans les pays de l'AOC réside dans une réduction importante, sinon dans l'élimination totale, du soutien interne et des subventions à l'exportation accordés par les autres pays membres de l'OMC.

III. PROPOSITIONS

27. Les questions spécifiques soulevées dans cette initiative font actuellement l'objet de procédures dans le cadre du règlement des différends de l'OMC. Au mieux, la voie contentieuse ne résoudra qu'une partie du problème. Sans préjuger de l'issue de ces procédures, les pays signataires exigent qu'une solution systémique au problème du coton soit trouvée dans le cadre des nouvelles négociations commerciales du cycle de Doha.

28. Les pays signataires rappellent que l'objectif du programme de Doha pour le développement est d'établir un système commercial équitable et conforme au marché. Ce programme prévoit des réformes fondamentales avec des règles renforcées et des engagements spécifiques, afin de prévenir et de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux.

29. Par la présente initiative, les pays signataires poursuivent cet objectif et le traduisent en actions concrètes pour assurer qu'il soit pleinement atteint pour le coton, qui est d'une importance stratégique pour leur développement et leur lutte contre la pauvreté. Ils exigent une solution durable, immédiate et conforme aux principes de l'OMC. Cette solution doit être applicable et appliquée par tous les pays membres de l'OMC et répondre aux intérêts vitaux des pays les plus vulnérables selon les engagements pris à Doha. Les pays signataires considèrent que la résolution du problème lié au coton démontrera le sérieux des engagements pris à Doha et constitue donc un élément incontournable des objectifs du nouveau cycle de négociations.

Positions générales concernant les disciplines agricoles

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

- Soutiennent la position conjointe des pays de l'UEMOA⁵, l'initiative du Burkina Faso⁶ et celle du Groupe africain⁷ concernant le soutien interne, la concurrence à l'exportation et l'accès au marché pour les produits agricoles.
- Demandent une définition stricte et incontournable des différentes catégories de subventions. Ils ne pourront souscrire à un résultat de négociation qui permette de se soustraire aux disciplines de l'OMC, en reclassant les subventions d'une catégorie à l'autre. La réduction substantielle des catégories orange et bleue, des subventions à l'exportation, du niveau *de minimis* dont jouissent les pays développés constituent des pas dans la bonne direction.

⁴ "Préjudices causés par les subventions aux filières cotonnières de l'AOC", mars 2003, L. Goreux.

⁵ G/AG/NG/W/188.

⁶ G/AG/NG/W/185.

⁷ G/AG/NG/W/142.

Mesures générales en faveur du coton

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

32. Les pays signataires exigent:

- L'élargissement du concept des "produits spéciaux" – actuellement limité à des mesures défensives – aux intérêts offensifs des pays en développement, c'est-à-dire lorsque l'exportation de tels produits s'avère essentielle pour le développement agricole et la survie des populations rurales des PMA, comme cela est le cas pour le coton.⁸
- La reconnaissance explicite que le coton constitue un produit "spécial" pour le développement et la lutte contre la pauvreté des PMA, bénéficiant à ce titre d'un traitement particulier pour lui assurer un accès équitable sur le marché mondial.
- L'élimination totale des mesures à la frontière, du soutien interne, ainsi que de toutes les formes de subventions à l'exportation sur le coton.

33. Ces mesures assureront que les négociations tiennent compte des produits d'exportation qui sont d'une importance vitale pour les PMA et que ceux-ci puissent profiter pleinement de la libéralisation du marché agricole mondial, même si leurs exportations sont peu diversifiées.

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

Mesures d'urgence en faveur des PMA producteurs de coton

35. Pour les pays signataires, la survie de la filière du coton et de leur stratégie de lutte contre la pauvreté exigent une solution d'urgence. Ils ne peuvent attendre la fin des négociations et des délais de mise en œuvre des résultats de ces négociations.

36. Pour cette raison, les pays signataires exigent:

- La mise en place à Cancún d'un système de réduction du soutien à la production cotonnière en vue de son élimination totale ("early harvest"): une décision d'application immédiate et prévoyant des réductions substantielles, spécifiques et accélérées pour chacune des catégories de soutien à la production et à l'exportation cotonnière doit être prise lors de la Conférence ministérielle de Cancún. Cette décision doit fixer une date spécifique pour l'élimination totale des soutiens à la production

⁸ Les pays signataires considèrent que les exceptions proposées en matière de réduction des tarifs et des soutiens (mesures défensives) ne sont guère utiles si leurs exportations sont pénalisées sur le marché mondial en raison des soutiens d'autres pays membres de l'OMC (intérêts offensifs).

cotonnière. Une période de référence adéquate, qui assure une réduction effective et non théorique de ces soutiens, doit être choisie⁹.

Cette exigence est conforme aux principes fondamentaux de l'OMC, ainsi qu'à l'engagement pris par les Ministres à Doha au paragraphe 13 de la Déclaration. Les pays signataires demandent un traitement particulier qui renforce les disciplines du système commercial multilatéral. Les déclarations de bonne volonté, les engagements non contraignants, les exceptions et les périodes transitoires supplémentaires sont insuffisants, si les débouchés des exportations compétitives des PMA sur le marché mondial sont anéantis par les différentes formes de soutien à la production et à l'exportation.

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

37. En principe, les compensations à l'OMC se font par deux instruments. Premièrement, des concessions supplémentaires sont offertes sur d'autres produits. Ce mécanisme n'est pas applicable pour les PMA producteurs de coton, puisqu'ils n'ont guère d'autres produits d'exportation et que ces derniers bénéficient déjà, pour la plupart, d'un accès préférentiel. Deuxièmement, des droits de douanes sont augmentés sur les produits d'importation. Les pays signataires n'adhèrent pas à cette solution, dans la mesure où elle redresse un tort par un autre tort. En outre, cette solution affecte davantage les pays qui imposent de tels droits de douane, puisque la plupart de leurs importations sont essentielles au développement et à la lutte contre la pauvreté. Ces deux instruments se révèlent donc contre-productifs pour les PMA producteurs de coton.

38. La seule mesure à court terme réalisable est une indemnisation financière contractuelle, faisant partie intégrante des droits et obligations, ainsi que de l'équilibre des engagements résultant du cycle de Doha. Les pays signataires exigent par conséquent: une mesure transitoire sous la forme d'une indemnisation financière du dommage causé par le soutien à la production et à l'exportation destinée aux PMA producteurs de coton. Cette indemnisation financière doit être calculée au prorata des subventions accordées par les pays qui soutiennent leur production cotonnière. Elle diminuera (s'arrêtera) au fur et à mesure que ces subventions seront réduites (supprimées).

39. Des études fiables ont calculé le montant des soutiens à la production et à l'exportation pour les différents pays producteurs, ainsi que l'effet de ces soutiens sur les pays de l'AOC. Les pays signataires exigent:

- Qu'il soit tenu compte, dans la définition du montant global de l'indemnisation, des effets directs et indirects du soutien accordé à la production cotonnière sur les économies des PMA.
- Que les indemnisations soient suffisamment élevées pour constituer une motivation additionnelle à réduire ou supprimer les subventions le plus rapidement possible.
- Qu'il soit tenu compte du montant unitaire et total des subventions pour la répartition de l'indemnisation entre les pays qui subventionnent leur production.

Ont signé,

⁹ La période de référence proposée (1999-2001) coïncide avec une période pendant laquelle les prix de coton ont été au plus bas, alors que les subventions avaient atteint un plafond. Elle ne peut donc constituer une période de référence pour le soutien à la production du coton.

Pour la République du Bénin,

Pour le Burkina-Faso,

S.E. M. Samuel AMEHOU
Ambassadeur, Représentant Permanent auprès de
l'OMC à Genève

S.E. M. Kadré Désiré OUEDRAOGO
Ambassadeur, Représentant Permanent auprès de
l'OMC à Bruxelles

Pour la République du Mali,

Pour la République du Tchad,

S.E. M. Sinaly COULIBALY
Ambassadeur, Représentant Permanent auprès de
l'OMC à Genève

S.E. M. ABDEDAHIM YACOUB N'DIAYE
Ambassadeur, Représentant Permanent auprès de
l'OMC à Bruxelles
