

Que pourrait signifier l'Accord de Doha pour le commerce du coton ?

1. Introduction

Il est largement accepté qu'une réduction des subventions au coton des pays industrialisés pourrait faire augmenter les prix mondiaux. Cette augmentation stimulerait la production et les exportations d'un certain nombre de pays en développement, y compris en Afrique où de nombreux petits producteurs dépendent de l'exportation de coton. Cette note d'information examine comment différents pays pourraient être affectés par des réductions plus ou moins importantes des subventions dans le cadre du Cycle de Doha de l'OMC. Elle examine également l'effet d'une réduction des subventions américaines jugées illégales par l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'OMC.

2. Le coton : un conflit commercial clé

La question des subventions au coton a mobilisé négociateurs commerciaux et juristes, de Bamako à Brasilia, depuis le début du cycle de Doha, en 2001. Les coûts de production moins élevés qui résultent de ces subventions faussent la concurrence et affectent directement les pays les plus pauvres. Pour beaucoup de Membres de l'OMC les négociations actuellement en cours dans le cadre du cycle de Doha, devraient contribuer à résoudre la question de développement que pose de telles subventions.

Le Brésil a récemment obtenu un jugement final de l'ORD en sa faveur, dans un différend qui l'oppose aux États-Unis depuis huit ans. L'ORD a en effet estimé que les États-Unis, un des principaux pourvoyeurs de subventions sur le coton, ne s'étaient pas conformés aux recommandations de l'organe d'appel dans l'affaire *Coton Upland*. La récente décision d'arbitrage de l'ORD permet dès lors au Brésil d'imposer des mesures de rétorsion contre les États-Unis pour un montant équivalent à environ 830 millions de dollars, que ce soit à travers des droits de douane plus élevés ou des mesures liées à la propriété intellectuelle.¹ Suite à cette décision, les États-Unis ont proposé la création d'un fond de 147 millions de dollars pour dédommager les producteurs de coton brésiliens affectés par les subventions américaines. Conscient de l'importance des échanges commerciaux avec le Brésil - leur sixième partenaire commercial - les États-Unis ont également accepté l'importation de certaines viandes



International Centre for Trade
and Sustainable Development

¹ *Brazil, US Strike 'Framework' Deal in Cotton Dispute. Bridges Weekly Trade News Digest. Vol. 14. No. 23. <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/78816/>.*

brésiliennes auparavant interdites, et de réformer la législation agricole sur les subventions incriminée dès son expiration en 2012.

Même si l'accord entre les États-Unis et le Brésil devait se concrétiser, cela ne réglerait pas le problème des économies africaines dépendantes du coton. Comme le montrent les Figures 1.1 et 1.2, le coton représente la plus importante source des recettes d'exportation agricole des PMA. Le Bénin, le Burkina Faso, le Tchad

et le Mali, connus comme le groupe des « Cotton Four » (C4), ont proposé en 2006 que les mesures de soutien interne au coton soient soumises à des coupes plus importantes et à un rythme plus rapide que celles effectuées sur d'autres produits.² Bien que la proposition du C4 ait été largement soutenue par le groupe africain et accueillie positivement par d'autres membres de l'OMC, tels que l'UE et le Brésil, elle n'a pourtant pas réussi à rallier le soutien des États-Unis.³

Encadré 1 : Le différend entre le Brésil et les États-Unis sur le Coton Upland

Préoccupé par l'impact des subventions au coton et par l'explosion des exportations des États-Unis, le Brésil a saisi l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'OMC en 2002. Il a fait valoir que les États-Unis n'avaient pas respecté leurs engagements aux termes de l'Accord sur l'Agriculture (AsA) du Cycle d'Uruguay et de l'Accord sur les Subventions et Mesures Compensatoires (SMC).

Le différend qui a duré près de huit ans, s'est finalement conclu par un verdict de l'ORD en faveur du Brésil sur la quasi-totalité de ses revendications. Le cas portait à la fois sur les subventions à l'exportation, la classification des soutiens internes aux termes des accords de l'OMC et sur la *Clause de Paix*. L'ORD et, par la suite, l'organe d'appel (OA) ont constaté que les subventions américaines de près de 3 milliards sur le coton en 2005, dépassaient la limite fixée par la *Clause de Paix*, qui permet aux signataires de continuer à soutenir leurs agriculteurs en attendant une réforme de leurs politiques nationales. L'ORD et l'Organe d'Appel ont également précisé que les prêts du gouvernement américain à des taux préférentiels aux exportateurs de coton, représentaient une subvention à l'exportation en violation des accords de l'OMC. Finalement, l'examen du cas a révélé que certaines aides au coton qui avaient été déclarées comme appartenant à la catégorie verte, étaient en réalité incompatibles avec les critères établis pour de telles dépenses.

Durant le processus de règlement des différends, les États-Unis ont tenté de réformer leur législation interne pour rendre leur soutien au coton conforme aux règles de l'OMC et ainsi répondre à la plainte du Brésil. Depuis l'arbitrage de l'OMC en 2009, qui a autorisé des mesures de rétorsion, le Brésil et les États-Unis ont tenté de parvenir à un accord cadre qui satisferait les groupes nationaux les plus touchés.

La proposition du « Cotton Four » (C4) demande que les soutiens de la Catégorie orange - les subventions ayant un effet de distorsion des échanges dans le jargon de l'OMC - soient réduits à un montant équivalent au tiers de la différence entre la réduction générale envisagée pour ces subventions dans le projet d'accord et une suppression complète. Cela permettrait de garantir que les subventions sur le coton soient sujettes à des réductions plus importantes, tout en favorisant une forte baisse des subventions globales. Désirant des résultats rapides, les pays du C4 exigent que ces réductions soient

échelonnées sur un délai correspondant au tiers du délai de mise en œuvre normalement alloué aux autres produits. Les pays du C4 ont également demandé que les soutiens au coton alloués à Catégorie bleue - souvent considérées comme faussant moins les échanges que celles de la Catégorie orange - soient plafonnées à un tiers du plafond final pour ces subventions. En l'absence de toute proposition alternative, le dernier projet d'accord sur l'agriculture - le Projet Révisé des Modalités concernant l'Agriculture - reflète uniquement la proposition du C4 *in extenso*.⁴ Les représentants

² Modalités proposées pour le coton sous le mandat de la Décision Ministérielle de Hong Kong, TN/AG/SCC/GEN/4, 1 Mars 2006.

³ Members React To 'Cotton Four' Domestic Support Proposal. Bridges Weekly Trade Digest. Vol. 10. No. 12. <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/7387/>. Les membres examinent de nouveaux détails dans le texte des quatre auteurs de la proposition sur le coton. 2 mars 2006. http://www.wto.org/french/news_f/news06_f/cotton_2march06_f.htm

⁴ Projet Révisé de Modalités concernant l'agriculture de l'OMC, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 Décembre 2008

des pays dont des contre-propositions étaient attendues, ont insisté sur la nécessité de finaliser les négociations dans les autres domaines avant de prendre des engagements sur le coton.

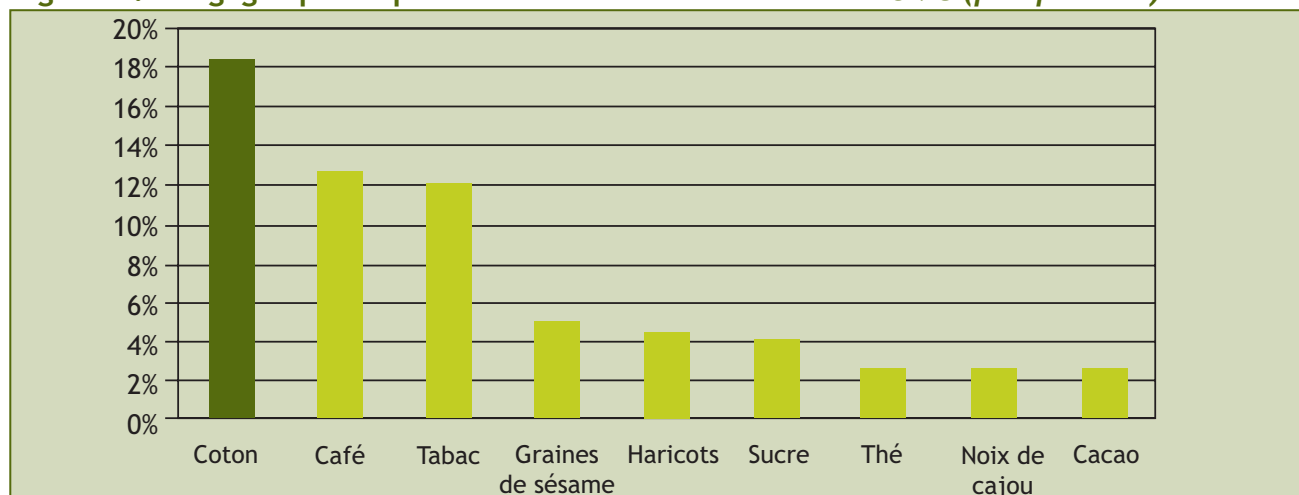
Après plusieurs années de négociation, force est de constater que la volonté des ministres du commerce de traiter le coton « de manière ambitieuse, rapide et spécifique » dans les négociations sur l'agriculture n'a pas pu être concrétisée. Quant

aux principaux pourvoyeurs de subventions, ils n'ont pas véritablement réformé leur politique agricole. La réforme de 2003-04 de la Politique Agricole Commune de l'UE (PAC) et la Loi des États-Unis sur l'Agriculture de 2008 n'ont pour l'instant que peu contribué à réduire les subventions au coton. Alors que les négociations se poursuivent, tant dans le cadre du Cycle de Doha qu'au niveau bilatéral entre les États-Unis et le Brésil, plusieurs scénarios peuvent être envisagés.

Tableau 1 : Langage Spécifique au Coton dans les textes de l'OMC

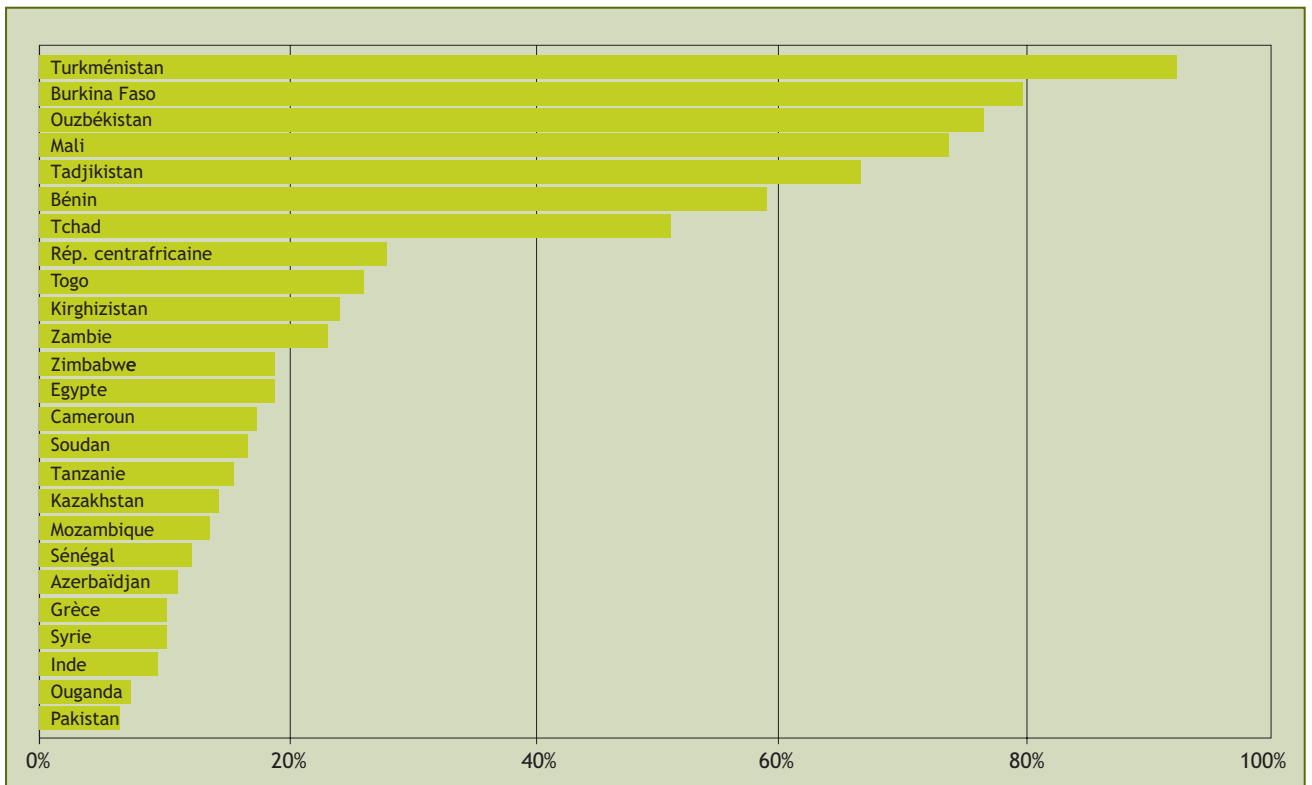
| | Accès aux marchés | Soutien interne | Concurrence à l'exportation |
|---|--|--|---|
| Conférence de Hong Kong 2005 | Offre un accès en franchise de droits et sans quotas aux PMA dès le début de la période de mise en œuvre de Doha | Réduit à un taux plus rapide et plus important que l'ensemble des autres réductions | Subventions à l'exportation supprimées en 2006 |
| Proposition du C4 2006 | - | Catégorie orange : Réduit de 1 / 3 du pourcentage de la différence entre la réduction globale convenue et une suppression complète de soutiens. Catégorie bleue : Plafonné à un tiers du plafond global final. Toutes les coupures sont échelonnées sur un période correspondant au tiers du temps alloué aux autres marchandises | - |
| Différend <i>Coton Upland</i> 2002-2009 | - | Suppression des subventions illégales en vertu des règles de l'AsA et SMC. Programmes touchés: <ul style="list-style-type: none"> • Step 2 • Programme de garantie du crédit-fournisseur (PGCF) • Versement au titre de programmes de prêts à la commercialisation (PPC) • Versement d'aide pour perte de parts de marché (APPM) et • Versements anticycliques (VAC) | Les crédits à l'exportation des États-Unis sont considérés comme une forme prohibée de subvention à l'exportation. Programme touché: <ul style="list-style-type: none"> • Programme intermédiaire de garantie du crédit à l'exportation (GSM-103) |

Figure 1: Langage spécifique au coton dans les textes de l'OMC (par produit)



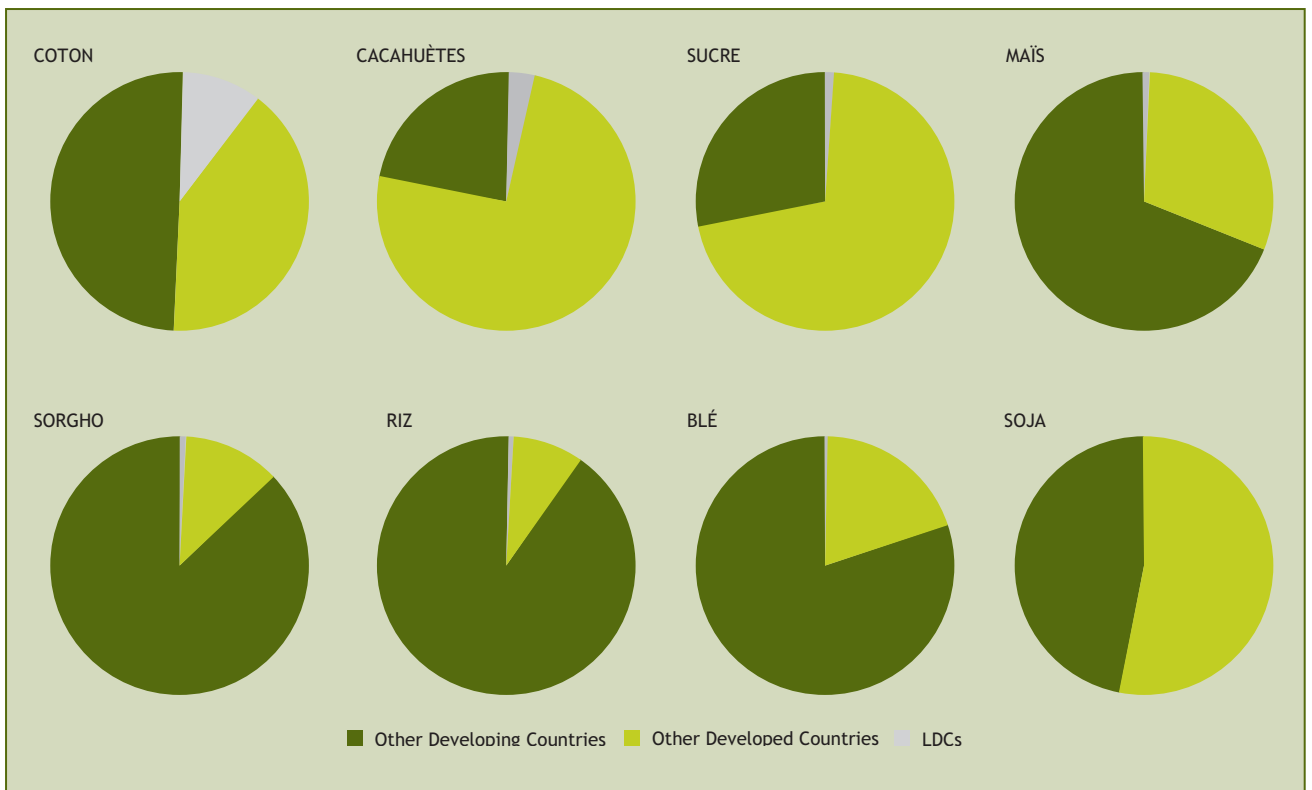
Source: Jales M (2010). *How would a WTO Agreement on Cotton Affect Importing and Exporting Countries?* ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development Issue Paper No.26. International Center for Trade and Sustainable Development. Geneva. Switzerland. Based on FAO data.

Figure 2: Part du coton dans le revenu total des exportations agricoles, moyenne 2004-07 (par pays)



Source: Ibid

Figure 3: Parts des quantités mondiales exportées, par produit et catégorie de pays, 2003-07 (moyenne 1995-2007 par source d'élasticités)



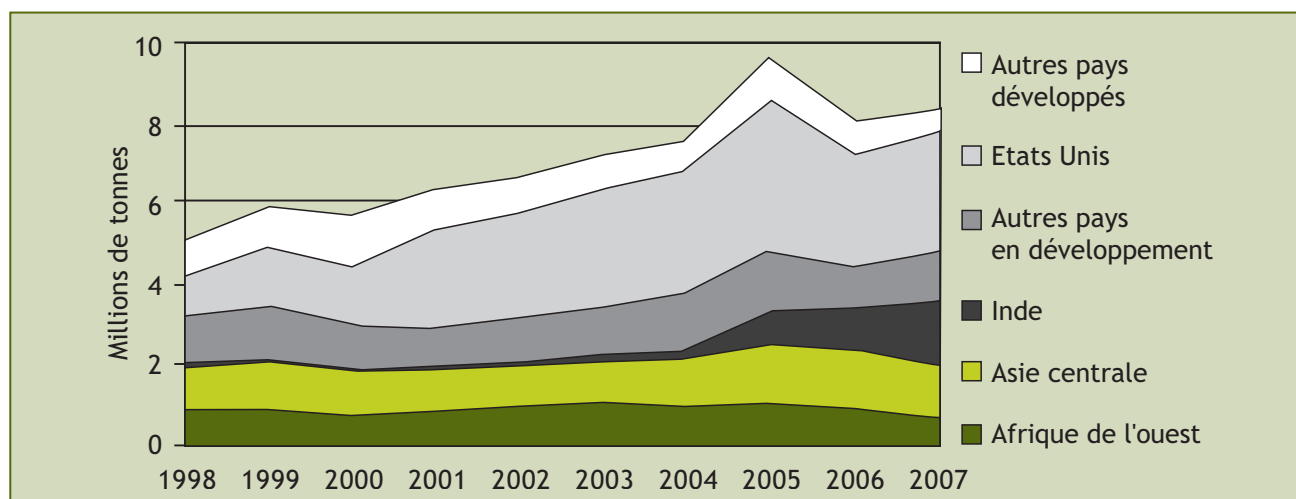
Source: Ibid

Figure 4: Subventions des Etats Unis ayant des effets de distorsion du commerce, indiqué en tant que part de la valeur de production, 1998-2007



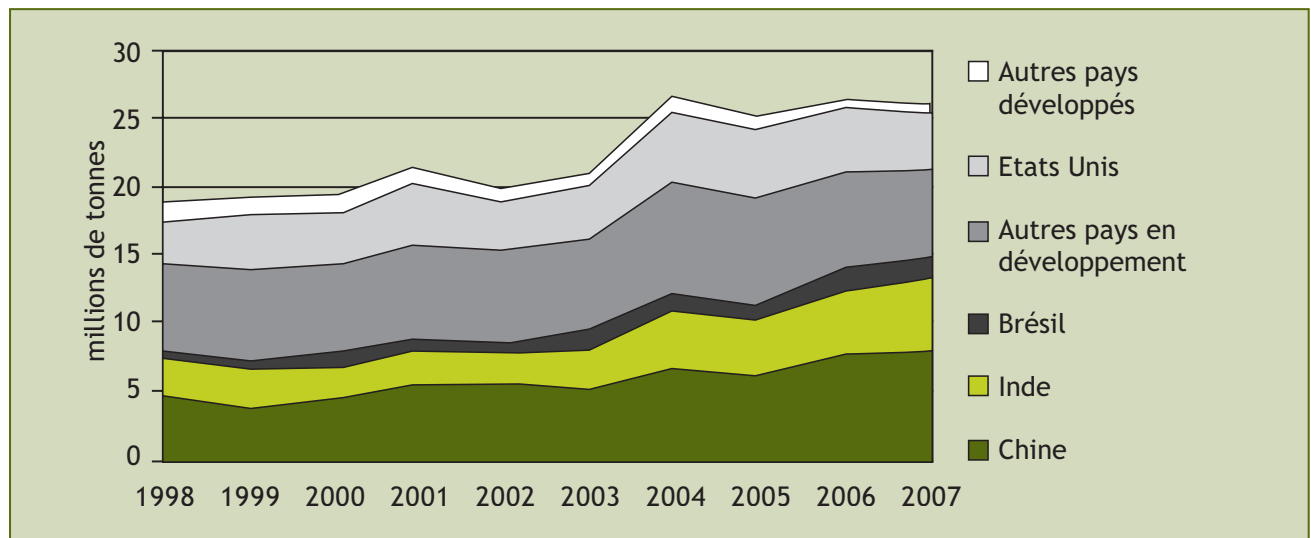
* Trade Distorting Support: Notified AMS or de minimis plus Market Loss Assistance (MLA) payments and Counter-cyclical Payments (CCP).
Source: Ibid. Based on WTO Notifications and USDA.

Figure 5: Composition des exportations mondiales de coton, 1998-2007



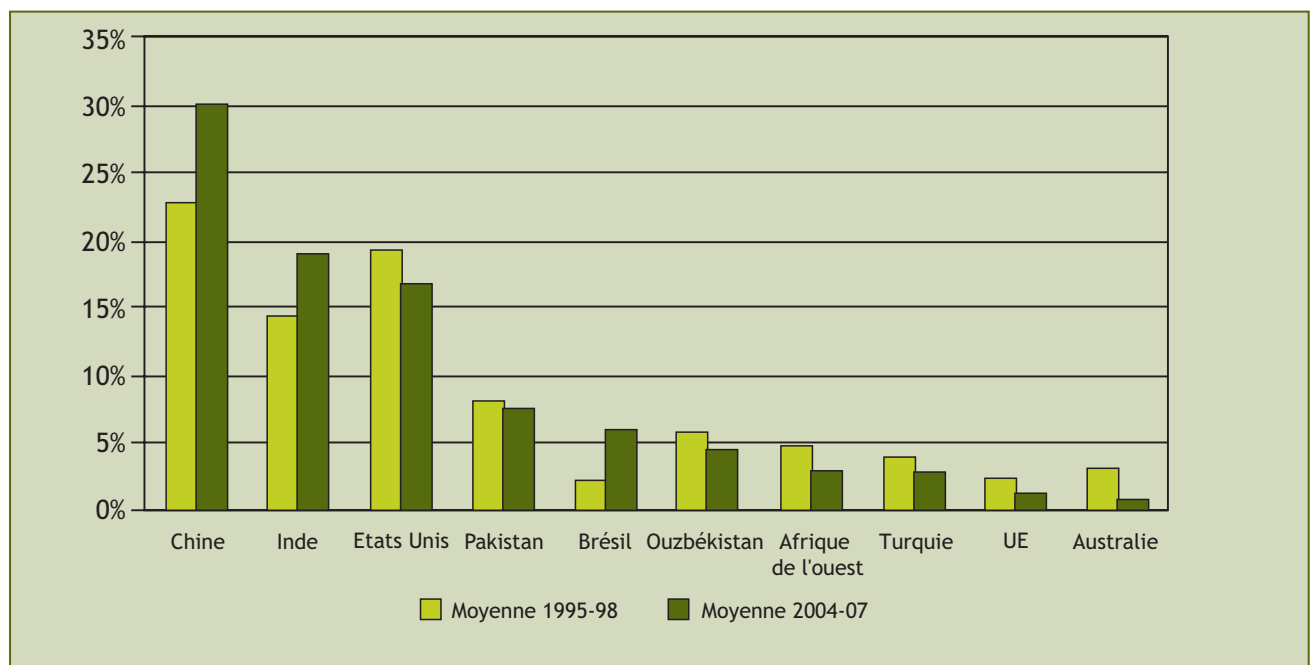
Source: Ibid.

Figure 6: Composition de la production mondiale de coton, 1998-2007



Source: Ibid.

Figure 7: Part de la production mondiale de coton, moyennes 1995-98 et 2004-07



Source: Ibid.

3. Les scénarios possibles

Cette note d'information envisage cinq scénarios différents de réforme des politiques sur le coton.⁵ Deux de ces scénarios sont des variantes d'un possible paquet de réforme conclu dans le cadre du cycle de Doha et les trois suivants sont basés sur des réformes de politique internes avec lesquels les résultats de Doha peuvent être comparés:

A. Accord Préliminaire de Doha - comprenant la proposition sur le coton des pays du C4

B. Accord Préliminaire de Doha, mais sans disposition spéciale pour le coton

C. Effet de la mise en œuvre des conclusions de l'ORD par les États-Unis

D. Effet des mesures plus modestes appliquées actuellement par les États-Unis en réponse aux conclusions de l'ORD

E. Réformes de la politique interne aux États-Unis et dans l'UE

⁵ L'analyse présentée dans cette note d'information est basée sur une étude de l'ICTSD par Mario Jales, « How Would A Trade Deal On Cotton Affect Exporting And Importing Countries? » Cette étude est accessible en anglais à l'adresse suivante: <http://ictsd.org/i/publications/77906/>.

Encadré 2 : La méthodologie

Pour chaque scénario, le modèle utilisé par Mario Jales évalue les variations de prix, de volume de production et d'exportation que l'on aurait observés pour une année de base donnée, si les réformes avaient été mises en œuvre à ce moment-là. Les résultats de ce modèle aident à montrer l'impact relatif de chaque scénario sur les prix mondiaux, le volume et la valeur de la production, ainsi que les exportations de coton.

La période 1998 - 2007 est utilisée comme période de base. Cette fourchette permet d'illustrer la nature cyclique de l'industrie du coton et permet une meilleure compréhension des implications possibles de chaque scénario au fil du temps.

Les cinq scénarios ont été analysés sur la base de deux hypothèses différentes d'élasticité de l'offre - c'est-à-dire la réactivité de l'offre aux changements de prix - ce qui donne des résultats de différents ampleurs pour ces scénarios bien que les tendances relatives restent les mêmes.

Scénario A : Ce scénario examine l'effet d'un accord commercial basé sur la proposition des pays du C4. En l'absence de toute contre-proposition des États-Unis, la proposition du C4 a été reproduite à l'identique dans le projet d'accord sur l'agriculture présenté par le président du comité des négociations agricoles. Celui-ci contient un certain nombre de dispositions spécifiques au secteur du coton, qui sont plus strictes que celles appliquées aux réformes du secteur agricole en général.

Scénario B : Le coton est traité comme un produit ordinaire sur la base des dispositions général du projet d'accord sur l'agriculture. Aucune disposition spécifique pour le coton n'est prise en compte, ce qui soumettrait le coton aux mêmes règles que le reste du secteur agricole. Les réformes du cycle de Doha seront probablement plus ambitieuses que ce scénario.

Scénario C : Ce scénario modélise ce qui aurait eu lieu si les États-Unis avaient effectivement mis en œuvre les recommandations de l'ORD dans le cadre du différend *Coton Upland*. Ces recommandations comprenaient le retrait par les États-Unis des subventions prohibées et la suppression des effets néfastes des versements au titre de programmes de prêts à la commercialisation (PPC) et des versements anticycliques (VAC).

Scénario D : Ce scénario modélise les effets des mesures que les États-Unis ont effectivement mis en œuvre en réponse aux recommandations de l'ORD. Ces mesures ne répondent que partiellement aux recommandations de l'ORD dans la mesure où les États-Unis ont effectivement retiré en partie les subventions prohibées, mais ils n'ont pas supprimé les effets de distorsions liés aux versements PPC et VAC.

Scénario E : Ce scénario évalue l'impact des réformes de politique intérieure aux États-Unis et dans l'UE. Il examine en particulier les effets de la Loi des États Unis sur l'agriculture de 2008, lorsqu'elle est appliquée rétroactivement, et les effets de la PAC de 2003-04 de l'UE appliqués à la période 1998 - 2007.

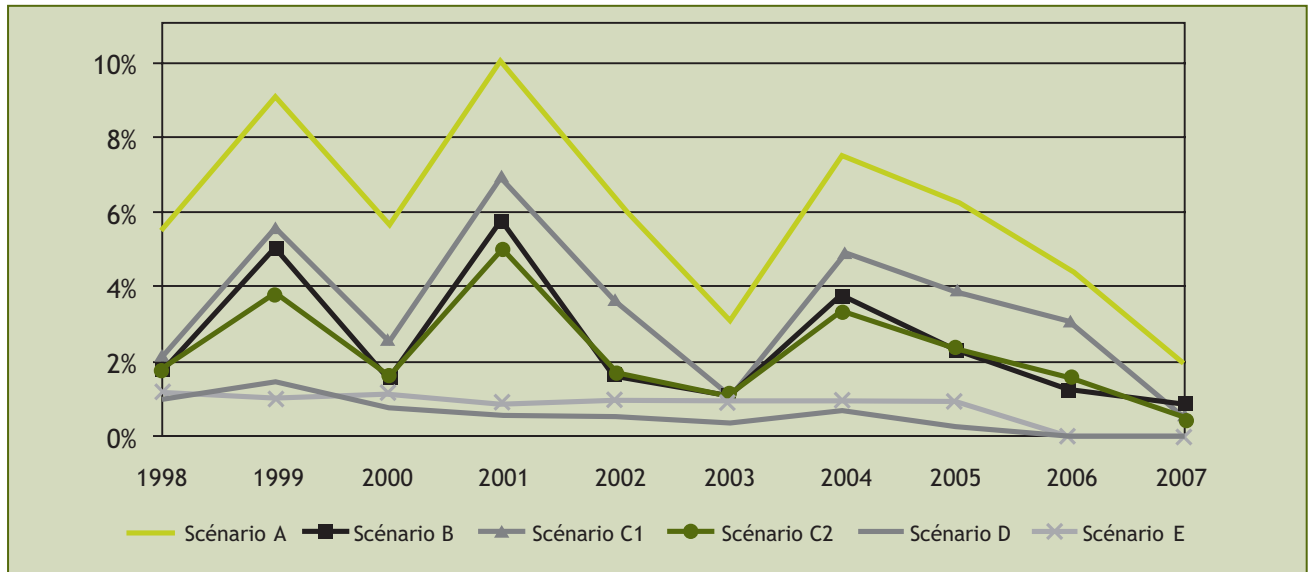
4. Analyse

Les effets sur les prix

Le scénario A présente la plus forte augmentation des prix mondiaux, suivi par les scénarios B et C. Les scénarios D et E, quant à eux, montrent des effets négligeables sur les prix. Les résultats montrent des variations importantes d'année en année, vu que beaucoup de subventions au coton

sont anticycliques: elles augmentent lorsque les prix sont bas, et elles chutent lorsque les prix sont élevés. La figure 3.2 illustre ces résultats pour la période de référence (1998-2007). La mise en œuvre du projet d'accord de Doha sur l'agriculture, incluant des dispositions spéciales pour le coton, engendre la plus grande augmentation des prix mondiaux, que l'on considère chaque année individuellement ou que l'on regarde la moyenne de toutes les années.

Figure 8: Estimation de l'impact des scénarios alternatifs sur le prix mondial du coton, 1998-2007 (pourcentage d'augmentation)



Source: Ibid.

Les effets sur la production

Les résultats de l'analyse montrent que l'incidence sur la production est plus importante dans le cas du scénario A, qu'elle a des effets moindres pour les scénarios B et C, et des effets négligeables pour les deux derniers scénarios. Toutefois, les volumes et la valeur de la production varient selon les pays concernés et les prix mondiaux pour une année donnée.

Par exemple, dans le scénario A, la production de coton des États-Unis et de l'Union Européenne diminue respectivement de 9 et 24 % - mais cette

baisse est presque entièrement compensée par des gains de production ailleurs, comme en Australie, au Brésil, et dans les pays du C4.

La production américaine diminue le plus dans le scénario A, et elle baisse également dans les scénarios B et C - bien que plus faiblement (voir figure 3.5). La production dans les autres pays augmente dans le cas des scénarios B et C, mais de façon limitée. L'incidence sur les volumes de production dans les scénarios D et E est une fois de plus négligeable, à l'exception de l'UE dans le scénario E - où la production diminue de 20 %.

Figure 9: Turquie

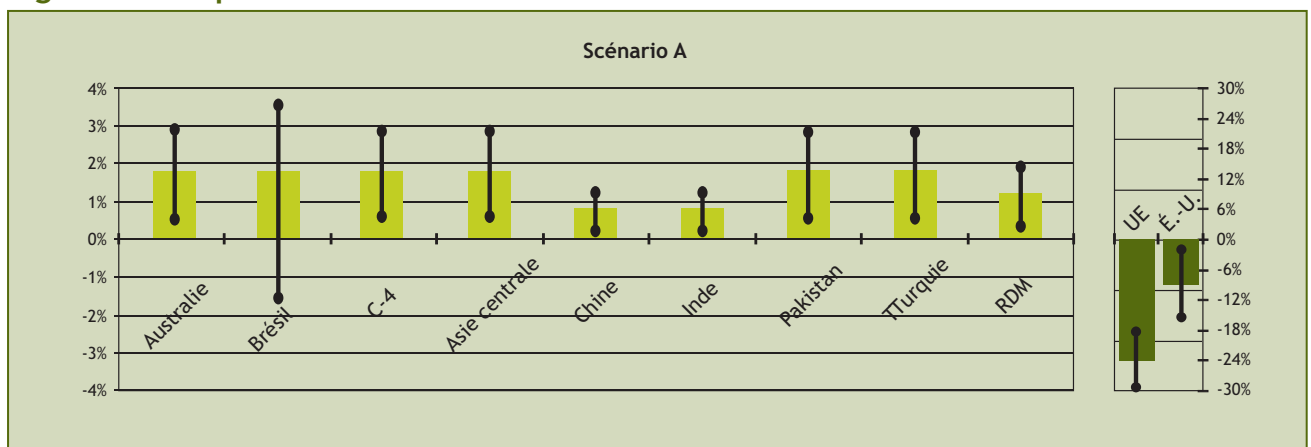
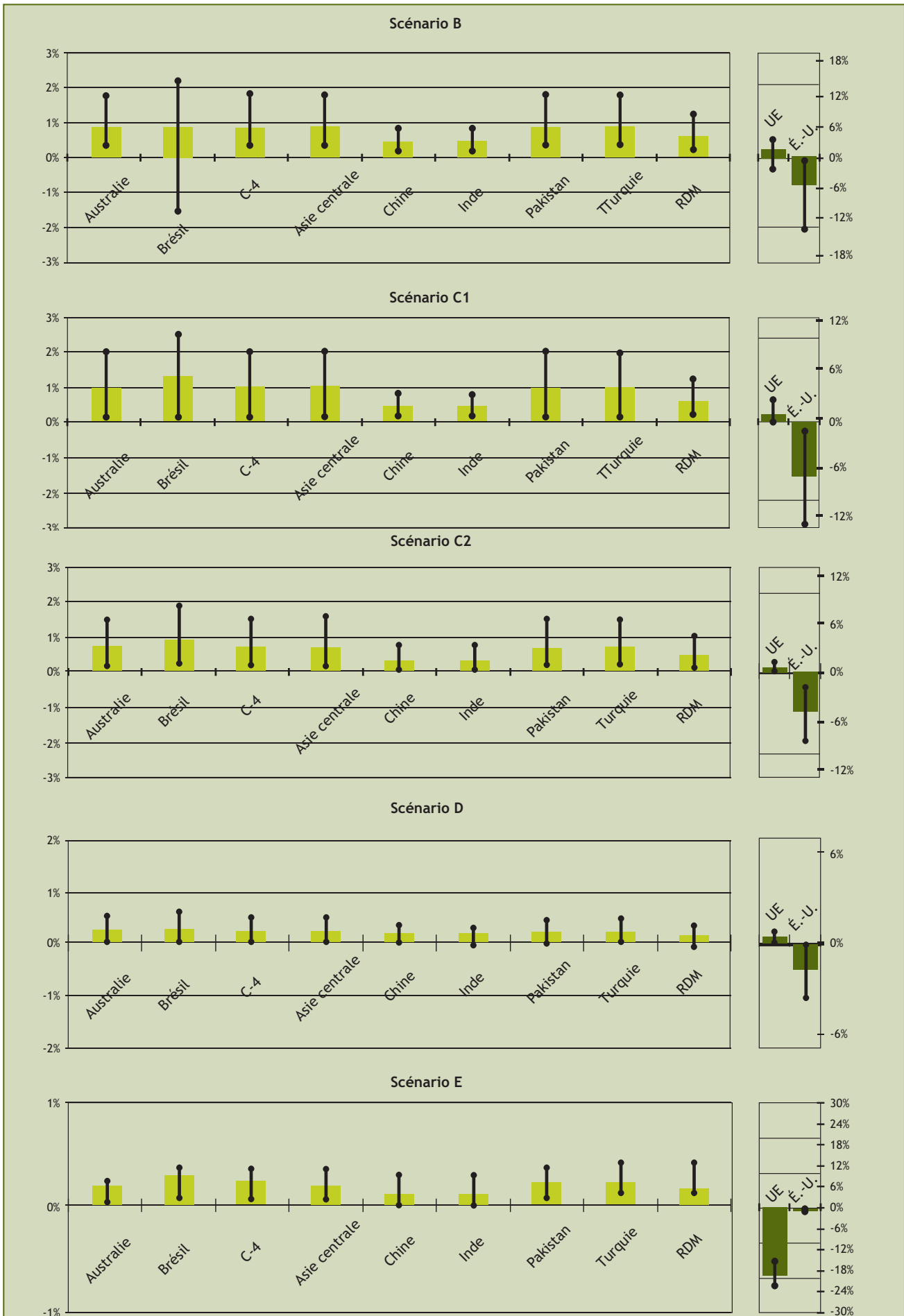


Figure 9: Suite



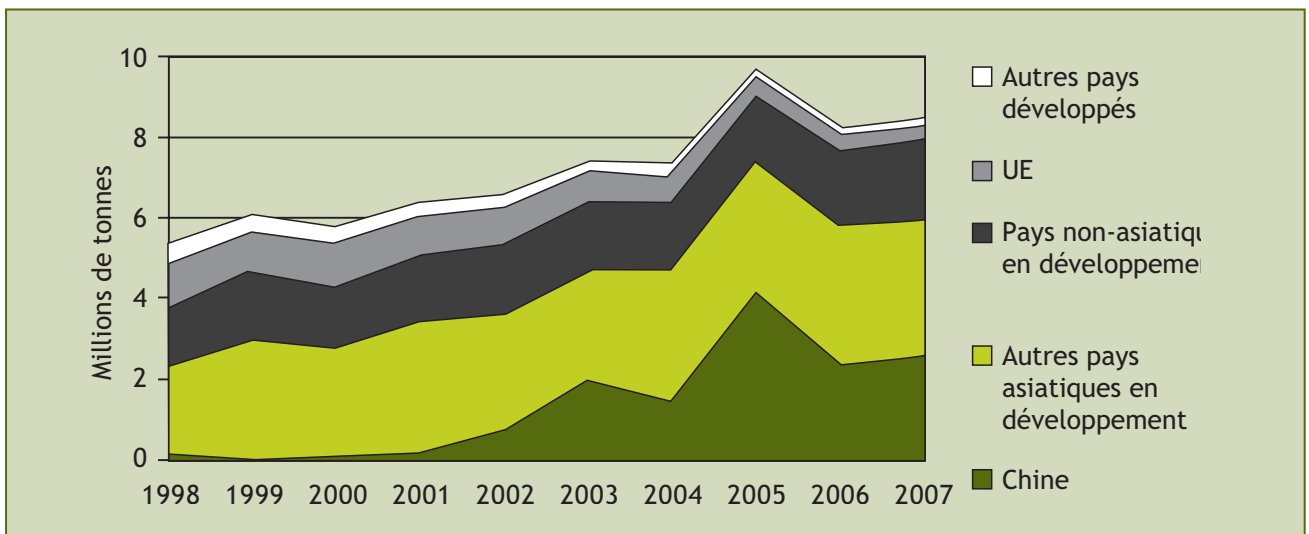
Les effets sur le commerce

Pour tous les scénarios, le volume des exportations diminue aux États-Unis, tout en augmentant ailleurs (Australie, Brésil, les pays du C4, Asie centrale et Inde) - en déplaçant l'équilibre global des pays développés vers les pays en voie de développement. Ce résultat, conjugué à l'augmentation des prix mondiaux, conduit à une augmentation de la valeur des exportations de tous les exportateurs nets, à l'exception des États-Unis. L'ampleur de ce changement est plus importante dans le scénario A que dans les scénarios B et C, et reste faible ou négligeable

dans les scénarios D et E. De plus, les pays dotés de larges secteurs de fabrication textiles, tels que l'Inde et le Brésil, connaissent une croissance relativement plus importante de leurs exportations de coton.

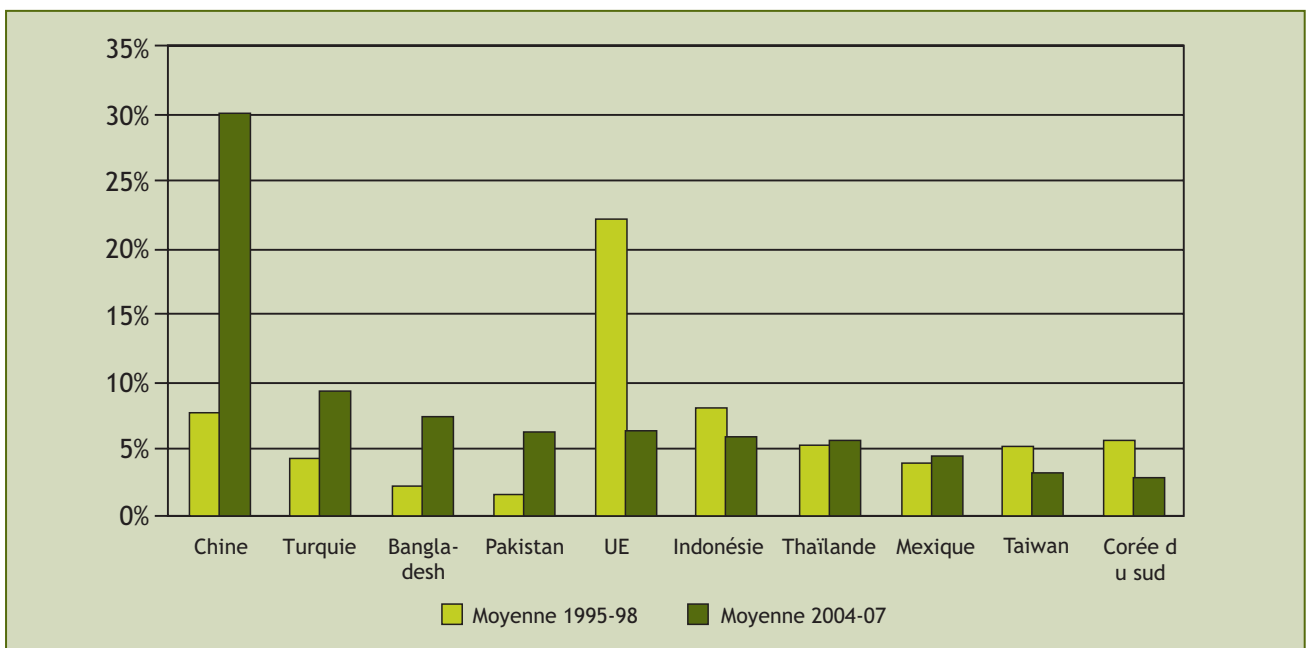
Ces cinq scénarios ont également un impact sur les importations mondiales de coton. Les figures 1.11 et 1.12 illustrent la répartition historique des importations mondiales, en montrant - par exemple - comment la Chine s'est développée pour devenir le premier importateur de coton du monde, ou comment l'UE a vu sa part des importations mondiale diminuer drastiquement.

Figure 10: Composition des importations mondiales de coton, 1998-2007



Source: Ibid.

Figure 11: Part des importations mondiales de coton, moyennes 1995-98 et 2004-07



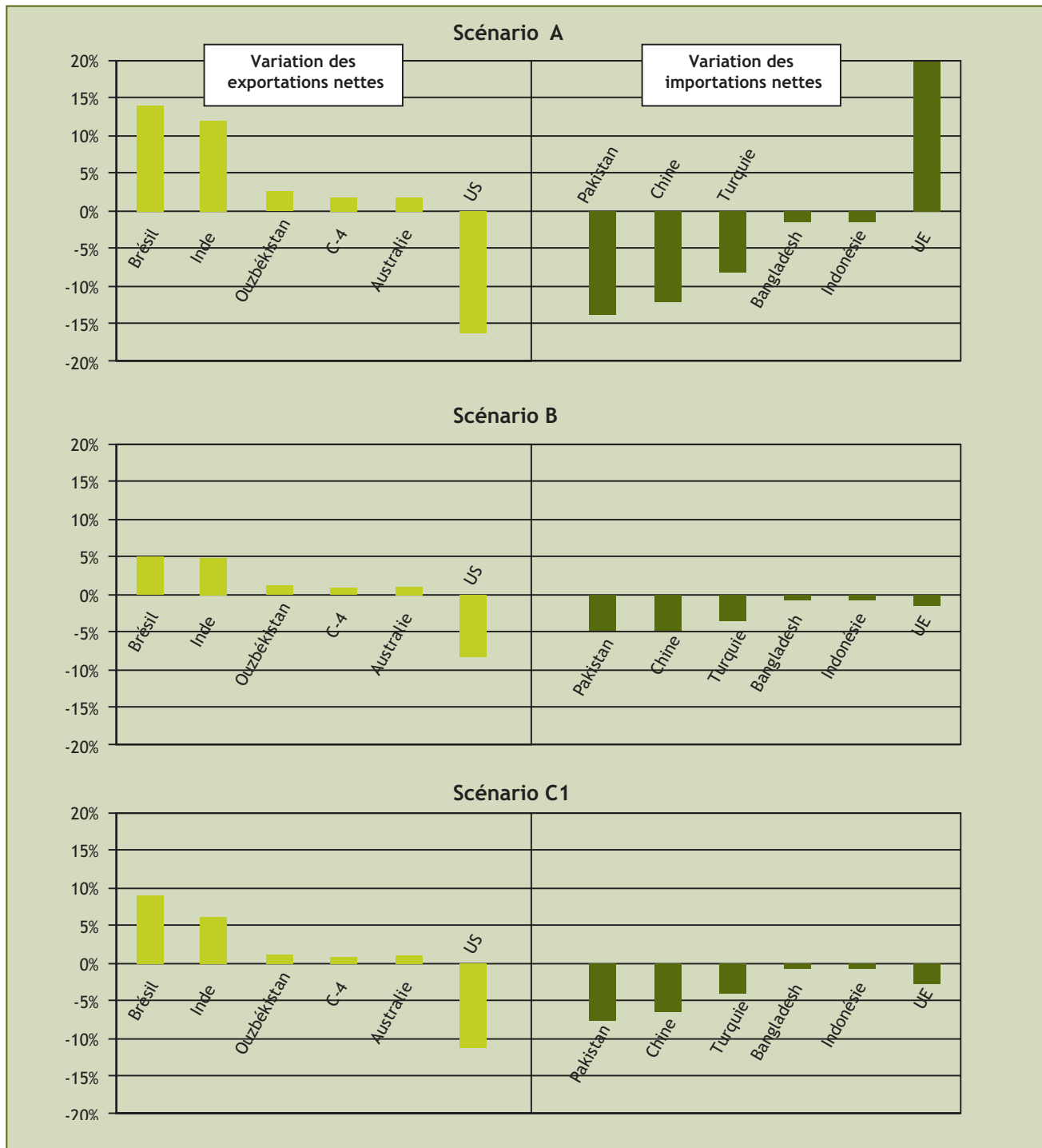
Source: Ibid.

L'analyse montre que les importations des principaux importateurs nets de coton, tels que le Bangladesh, la Chine, l'Indonésie, le Pakistan et la Turquie, diminuent à mesure que ces pays sont capables d'augmenter leur production nationale. Étant donné que la diminution des quantités importées influe sur l'augmentation des prix mondiaux, le coût estimé de ces importations diminue également - ce qui représente un avantage additionnel de ces réformes.

L'ampleur de ces variations reflète celle observée pour les exportations. Les volumes et les coûts d'importations de l'UE augmentent dans les scénarios où la production de l'UE diminue (A et E), et restent pratiquement inchangés dans les autres cas.

Les figures 3.7 et 3.8 illustrent ces variations, en tenant compte à la fois du volume réel de coton échangé (Figure 3.7), et de la valeur réelle de ces échanges (Figure 3.8).

Figure 12: Estimation de l'impact des scénarios alternatifs sur les volumes net du commerce du coton (pourcentage d'augmentation) (moyenne 1998-2007)



Source: Ibid.

Figure 12: Suite



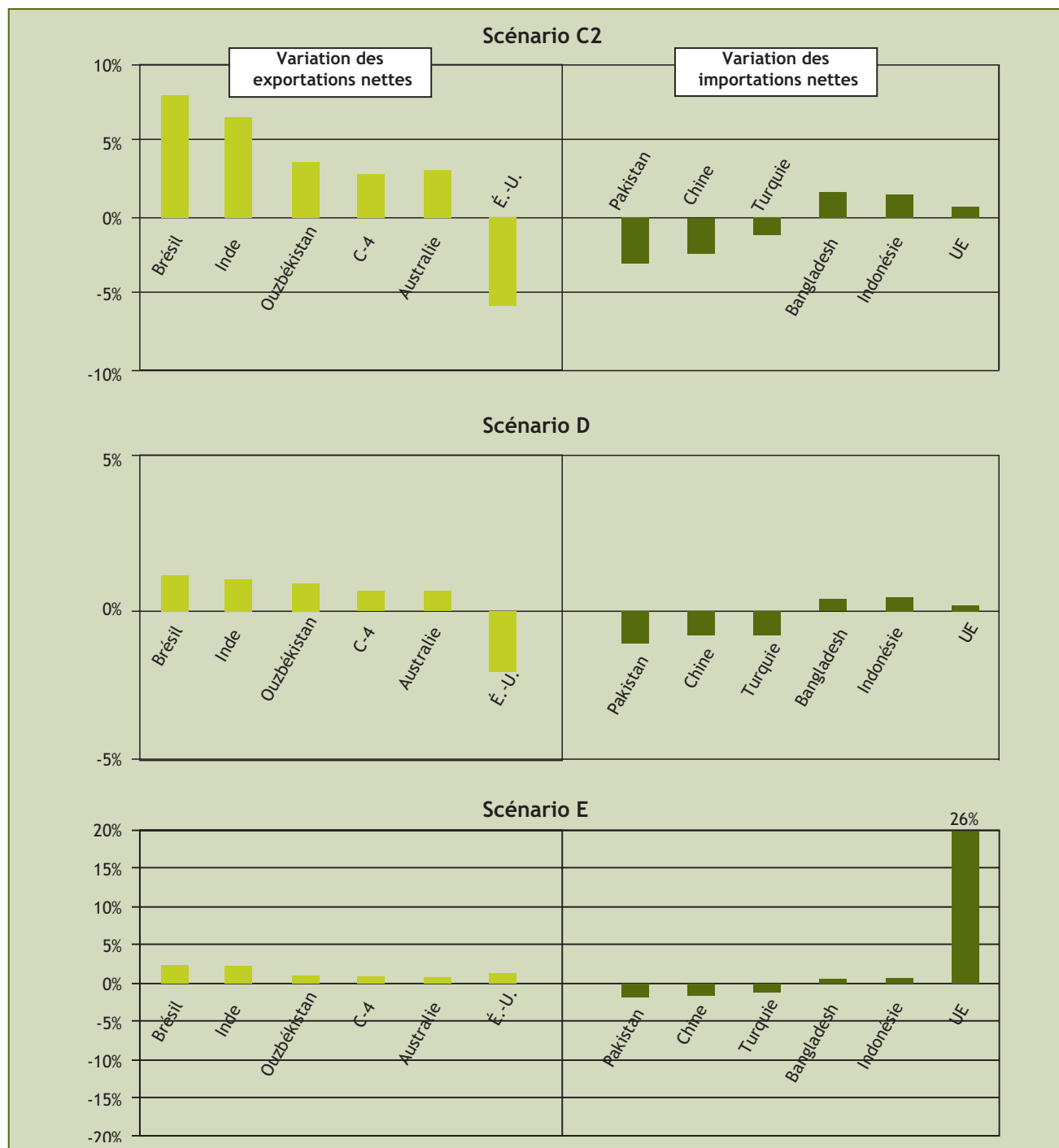
Source: Ibid.

Figure 13: Estimation de l'impact des scénarios alternatifs sur les valeurs net du commerce du coton (pourcentage d'augmentation) (moyenne 1998-2007)



Source: Ibid.

Figure 13: Suite



Source: *Ibid.*

Subventions ou tarifs ?

Les gains pour le coton dans le cycle de Doha proviennent pratiquement tous de la réduction des subventions. Les autres thèmes de négociation - l'accès au marché et la concurrence à l'exportation - ne jouent qu'un rôle marginal.

Dans le cas de l'accès au marché, le secteur du coton a déjà des droits de douane exceptionnellement bas, ce qui laisse peu de marge pour des changements. Seuls deux membres de l'OMC - les États-Unis et

Oman - réduiraient leurs droits de douane appliqués si le projet d'Accord de Doha était accepté. Tous les autres pays donnent déjà l'accès en franchise de droits, ou ont un écart significatif entre les taux consolidés et les taux qu'ils appliquent réellement, ou sont exemptés de réduction tarifaires du fait de leur statut de PMA.

Si les pays développés étendaient l'accès en franchise de droits pour les exportations de coton des PMA, cela n'aurait peu ou même aucun impact sur les opportunités d'accès aux marchés pour ces

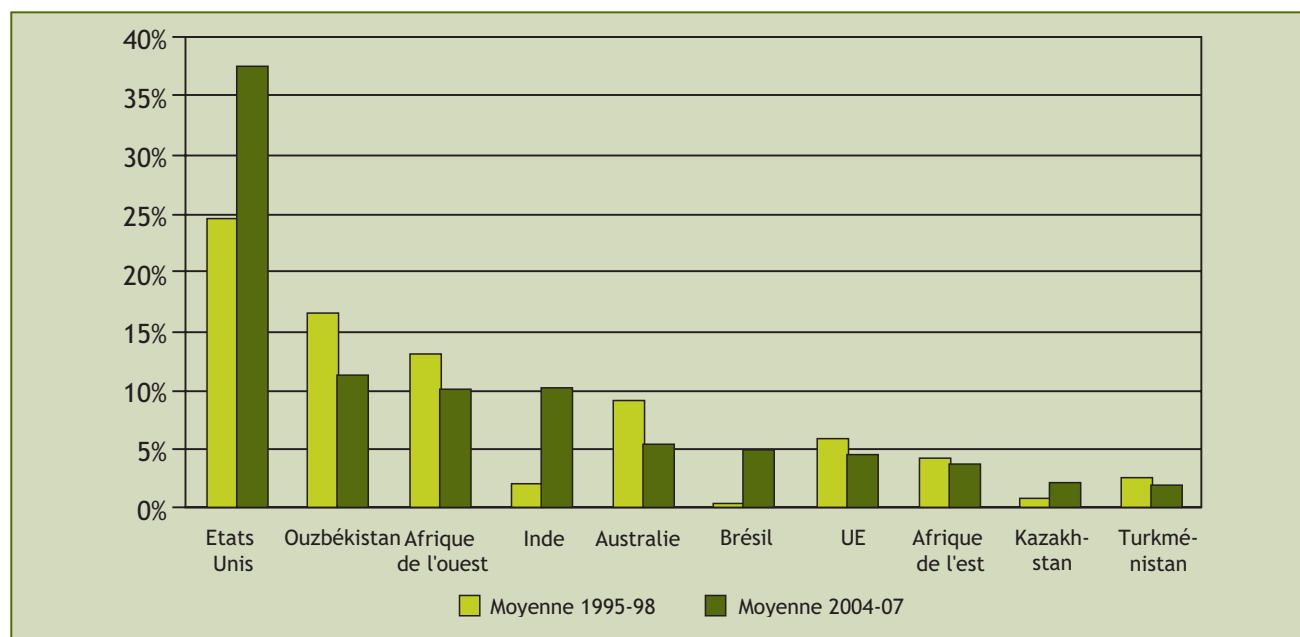
pays. La plupart des pays développés donnent déjà un accès en franchise de droits aux exportations de coton en provenance d'autres pays membres de l'OMC, à l'exception des États-Unis. Cependant, ces dernières années, la part américaine des importations mondiales de coton a chuté à 0,05 % en raison d'une baisse de la consommation de coton. Il est donc peu probable qu'un accès accru au marché des États-Unis ait un impact important sur les exportateurs des PMA. En outre, les quotas pour le coton des États-Unis sont systématiquement sous-utilisés, malgré le faible taux des tarifs contingentaires (entre 0 et 3 %).

Les pays en voie de développement représentent près de 95 % des importations mondiales de coton, comme le montrent les figures 1.11 et 1.12. Parmi les quinze premiers pays importateurs en voie de développement, seule la Chine ne donne pas l'accès NPF en franchise de droits pour le coton. Il est prévu que Pékin propose que le coton soit sujet à de plus

faibles réductions tarifaires en le désignant comme « produit spécial ». C'est une option possible pour les pays en voie de développement qui souhaitent exclure certains produits des engagements de libéralisation pour des raisons de sécurité alimentaire, de subsistance et de développement rural. Cependant, même si la Chine ne désignait pas le coton comme produit spécial, les taux qu'elle applique en pratique sur le coton sont largement en dessous de ses taux consolidés à l'OMC, ce qui veut dire qu'une réduction tarifaire dans le cadre du cycle de Doha n'aurait vraisemblablement pas d'effet significatif sur ses taux appliqués.

Finalement, il convient de noter que plusieurs grands pays exportateurs de coton ne sont pas membres de l'OMC, et ne sont donc pas soumis à ses règles. Entre 2004-08, ces non-membres représentaient 20% des exportations mondiales de coton, et 4 d'entre eux comptaient parmi les 10 plus grand exportateurs de coton au monde - comme le montre la Figure 1.10.

Figure 14: Parts des exportations mondiales de coton, moyennes 1995-98 et 2004-07



Source: *Ibid.*

5. Conclusion

Les résultats de cette étude montrent que les gains potentiels d'un résultat positif des négociations sur le coton dans le cycle de Doha sont importants. Les négociations peuvent aider à augmenter les prix mondiaux, réduire la production dans les pays pourvoyeur de subventions, et augmenter la valeur globale de la production de coton.

Il est important de noter que pour la période 1998-2007 les agriculteurs du monde entier auraient

bénéficié d'une augmentation moyenne de 3,5 % du prix du coton, si les États-Unis avaient appliqué les recommandations de l'Organe de Règlement des Différends. Les producteurs africains auraient compté parmi ces bénéficiaires.

Les agriculteurs des pays pauvres auraient également bénéficié d'une augmentation moyenne de 6 % des prix mondiaux du coton au cours de la période de base, si les États-Unis avaient accepté les propositions du C4. Bien que la transmission des prix soit plus facile en Afrique Orientale et

Australe qu'en Afrique de l'Ouest et du Centre, de nombreux producteurs parmi les plus pauvres au monde auraient tiré profit de ces augmentations.

La production de coton aux États-Unis aurait diminué de près de 15 % si les propositions du C4 avaient été appliquées aux cours des 10 années étudiées. Celle de l'UE aurait diminué de près de 30%. Cette baisse de la production dans les pays développés aurait permis un accroissement de la production de 3 à 3,5 % au Brésil, en Asie centrale

et en Afrique de l'Ouest et une augmentation de la valeur de la production d'environ 13 %.

De même, si les propositions du C4 avaient été appliquées, les volumes d'exportation des États-Unis auraient diminué de 16 % en moyenne. La moyenne des volumes d'exportation aurait augmenté de manière spectaculaire pour le Brésil et l'Inde (12 - 14 %), et plus faiblement, mais toujours de manière significative, pour l'Ouzbékistan, les pays du C4 et l'Australie (2 - 2.5 %).



The International Centre for Trade and Sustainable Development (www.ictsd.org) is an independent non-profit and non-governmental organisation based in Geneva. Established in 1996, ICTSD's mission is to advance the goal of sustainable development by empowering stakeholders to influence trade policy-making through information, networking, dialogue, well-targeted research and capacity-building. This Information Note is produced as part of ICTSD's Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development. More information about ICTSD activities in this area can be found on: www.ictsd.org