

**Le dumping de coton-fibre : quelle réponse y apporter ?
Le Sud contre le Nord, ou l'émergence d'un modèle agricole
viable aux quatre coins du globe ?**

Article rédigé à l'occasion d'un séminaire international organisé par la
Faculté universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux (FUSAGx)

**Le coton dans tous ses états
Enjeux stratégiques et perspectives des filières cotonnières africaines
au cœur des relations de coopération Nord-Sud**

Gembloux (Belgique), le 12 mai 2006

Parmentier Stéphane
Oxfam-Magasins du monde, Belgique
stephane.parmentier@mdmoxfam.be

Résumé

S'il existe aujourd'hui un large consensus sur la légitimité et la nécessité de mettre un terme au dumping à l'exportation de coton-fibre, la manière dont il convient de s'y prendre pour y parvenir ne va pas de soi. La stratégie la plus souvent préconisée à cet égard est fondée sur l'idée selon laquelle ce dumping serait « causé » par les subventions qui le sous-tendent, et se propose dès lors d'y mettre fin en privilégiant spécifiquement et exclusivement l'élimination de ces subventions. Or, à plus d'un titre, cette stratégie pose question. D'une part, elle établit un diagnostic erroné de l'origine du dumping, et s'interdit dès lors toute résolution du problème « à la source ». D'autre part, elle n'est en rien de nature à garantir des prix décents et stables sur les marchés internationaux. Enfin, elle conditionne l'amélioration du sort des filières cotonnières d'Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC) et d'ailleurs à la faillite pure et simple d'une partie significative de la production cotonnière dans les pays développés. En partant de l'examen des limites ou problèmes caractéristiques de cette première stratégie de réponse au dumping, cet article tente d'esquisser les contours d'une seconde stratégie, à même d'éviter ces limites ou problèmes. Une stratégie qui, en l'occurrence, vise à réguler adéquatement la formation des prix agricoles et à subventionner à bon escient l'agriculture. En dernière instance, s'interroger sur le choix à opérer entre ces deux stratégies revient à s'interroger partiellement sur les objectifs fondamentaux assignés à l'agriculture dans le contexte des relations Nord-Sud à l'heure de la mondialisation. En somme, l'enjeu est-il prioritairement de « défendre le Sud contre le Nord », ou plutôt de promouvoir un modèle agricole viable pour l'ensemble des agriculteurs et autres acteurs des filières agricoles, aux quatre coins du globe ? Ensuite se pose par ailleurs la question des moyens à mettre en œuvre pour optimiser au mieux la concrétisation des objectifs ainsi assignés à l'agriculture.

Mots-clés : dumping, subventions, revenus, gestion de l'offre, prix de marché, soutien aux prix, régulation, relations Nord-Sud, libéralisation.

Abstract

If there is today a broad consensus on the legitimacy and the need to put an end to the dumping of the exportation of cotton fiber, there is currently no general agreement on the way to end this practice. The strategy most often recommended is based on the belief that this dumping originates entirely from the provision of subsidies and consists simply and only in proposing to eliminate subsidies. This strategy raises a number of issues, however. First, it relies on an erroneous diagnosis of the origin of dumping, and consequently prevents any real solution to the source of the problem. In addition, such strategy does not offer any guarantee of fair and stable prices on the international markets. Finally, this strategy conditions an amelioration of conditions for the cotton lines of West and Central Africa (WCA) to the downfall of a significant part of the cotton production in the developed countries. Starting from the examination of the limitations and problems inherent to this strategy, the present article attempts to outline the contours of an alternative strategy able that is not subject to the same limitations. This alternative strategy aims to regulate adequately the setting of agricultural prices and to manage subsidize agriculture advisedly. Ultimately, examining these two strategies partly boils down to examining the fundamental objectives of agricultural policies in the context of the North-South relations and the current globalization. In conclusion, is the pivotal goal to « defend the South against the North », or rather to promote a sustainable agricultural model for farmers and other agricultural stakeholders across the world ? A corollary question is that of the means necessary to optimize the outcome of agriculture's aims and objectives.

Keywords : dumping, subsidies, incomes, supply management, market prices, price support, regulation, North-South relations, liberalization.

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	3
2. LE DUMPING A L'EXPORTATION DE COTON-FIBRE ET SES EFFETS	4
2.1. La baisse chronique des prix mondiaux	4
2.2. Une perte de parts de marché	4
3. QUELLE REPOSE Y APPORTER ?	4
3.1. La stratégie dominante : éliminer les subventions qui rendent possible le dumping	4
3.2. La stratégie dominante pose question	5
3.2.1. L'origine du dumping	5
3.2.2. L'enjeu de garantir des prix décents	8
3.2.3. L'enjeu de garantir des prix stables	8
3.2.4. L'enjeu du droit pour tout agriculteur à vivre décemment des fruits de son travail	8
3.3. Une stratégie alternative : réguler les prix du marché et allouer des subventions à bon escient	9
4. MISE EN PERSPECTIVE	10
5. CONCLUSION	11
Références bibliographiques	13

1. INTRODUCTION

S'il est bien une question agricole qui, à ce jour, cristallise un grand nombre d'attentions sur la scène commerciale internationale, c'est bien celle du dumping à l'exportation de coton-fibre pratiqué par quelques Etats, Etats-Unis en tête. Et pour cause : mettant en prise des filières massivement subventionnées d'un côté, et des filières qui ne le sont pas ou le sont peu de l'autre, cette question est devenue l'une des illustrations les plus paradigmatiques de l'inégalité, du « deux poids deux mesures » du commerce mondial.

Mais elle apparaît également illustrative de l'un des débats actuels les plus essentiels portant sur l'agriculture à l'heure de la mondialisation : à travers les deux principales stratégies imaginées par les différents acteurs (organisations de producteurs, ONG ou gouvernements) pour mettre fin à ce dumping, l'enjeu de la nature même des rapports entre le Nord et le Sud surgit avec force, et conduit à s'interroger partiellement sur les objectifs fondamentaux assignés à cet égard à l'agriculture. La question est en somme la suivante : dans le contexte de la mondialisation actuelle, l'enjeu est-il prioritairement de « défendre le Sud contre le Nord », en lui permettant de profiter au mieux des avantages comparatifs dont il dispose dans le secteur agricole, ou convient-il plutôt de promouvoir un modèle agricole soucieux de garantir le respect des droits économiques et sociaux de l'ensemble des agriculteurs et autres acteurs des filières, du Sud comme du Nord ? Corollairement, se pose aussi la question des moyens à mettre en œuvre pour optimiser au mieux la réalisation des objectifs finalement assignés à l'agriculture.

Ces quelques considérations constituent l'objet de cet article. Dans un premier temps, il s'agira de définir sommairement le « dumping à l'exportation » et ses effets potentiels. Dans un deuxième temps, cette note présentera la stratégie dominante par laquelle on entend aujourd'hui le plus souvent mettre fin au dumping à l'exportation de coton-fibre, posera quelques constats visant à souligner les limites ou problèmes inhérents à cette stratégie dominante, et dessinera les contours d'une seconde stratégie, susceptible d'éviter ces limites ou problèmes. Dans un troisième temps, l'article procédera à une brève mise en perspective des deux stratégies existantes, pour finalement conclure dans un quatrième temps.

Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, une dernière remarque introductive s'impose, liée aux limites propres de la présente note. En l'occurrence, si cette dernière a choisi de se concentrer spécifiquement sur le dumping de coton-fibre, ce choix ne doit pas conduire à surestimer l'importance de cette problématique, importance bien réelle mais néanmoins relative compte tenu de la grande multiplicité d'autres facteurs qui menacent également, et parfois davantage, la durabilité économique, sociale et/ou environnementale de bon nombre de filières cotonnières à travers le monde, dont celles d'Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC). Par exemple, outre le dumping de « l'or blanc », de multiples facteurs affectent eux aussi les revenus des producteurs de coton africains, parmi lesquels figurent notamment la manière dont chaque filière cotonnière est globalement organisée, le poids relatif qu'y occupent les producteurs comparativement à d'autres acteurs, le mécanisme de fixation du prix d'achat du coton-graine en vigueur dans chaque pays, l'évolution spécifique des prix internationaux (en grande partie indépendante du dumping), ou encore la structure oligopolistique des sociétés de négoce qui commercialisent la plus grande partie de la production de coton-fibre sur les marchés internationaux (Fok, 2005 ; Hugon, 2005). Mais les revenus des producteurs dépendent encore d'autres facteurs, tels que la dépendance du secteur coton à l'égard des marchés à l'exportation de coton-fibre, les taux de change entre l'euro et le dollar, le choix des intrants nécessaires à la production, ou plus généralement celui du mode de culture adopté par l'agriculteur (culture « conventionnelle », transgénique, biologique, ou de « lutte intégrée »), et de bien d'autres choses. On ne saurait donc trop y insister : il importe de ne pas perdre de vue cette diversité de facteurs en lisant ce qui suit.

2. LE DUMPING A L'EXPORTATION DE COTON-FIBRE ET SES EFFETS

Au sens économique du terme, le « dumping à l'exportation » est l'exportation d'un produit à des prix inférieurs aux coûts de production nécessaires à consentir pour produire ce bien dans le pays exportateur. Parler de « dumping à l'exportation des Etats-Unis sur le marché mondial du coton-fibre » revient donc à parler de l'offre de coton-fibre qui, produite aux Etats-Unis, est exportée à des prix inférieurs aux coûts de production nécessaires à consentir dans ce pays pour produire ce coton.

Ce dumping à l'exportation porte potentiellement préjudice aux revenus de l'ensemble des filières cotonnières dont le coton-fibre est commercialisé en étant directement exporté, c'est-à-dire sans être transformé localement en produits finis. En l'occurrence, il le fait essentiellement de deux manières.

2.1. La baisse chronique des prix mondiaux

Tout d'abord, à côté d'autres facteurs, le dumping contribue à une chute chronique des prix internationaux du coton-fibre. Cela dans une double mesure. D'une part, il le fait en vertu de la loi de l'offre et de la demande : à demande constante, il entraîne un accroissement de l'offre de coton commercialisée sur le marché mondial. D'autre part, lorsqu'il est le fait d'un acteur majeur du marché, il influence davantage la formation des prix qui s'y établissent. Il en va ainsi des Etats-Unis qui, en tant que deuxième producteur et premier exportateur de coton-fibre à l'échelle mondiale, jouent en effet le rôle de « price maker » sur le marché international.

2.2. Une perte de parts de marché

Par ailleurs, le dumping à l'exportation prive potentiellement de parts de marché les filières qui ne sont pas ou sont peu subventionnées. Ce manque à gagner peut tout autant porter sur des débouchés locaux qu'extérieurs. La concurrence déloyale que le coton US exerce respectivement sur le coton chinois et sur le coton d'AOC, pour l'obtention de débouchés en Chine, en sont deux exemples.

3. QUELLE REPONSE Y APPORTER ?

S'il existe à ce jour un large consensus sur la nécessité et la légitimité de mettre fin au dumping à l'exportation de coton-fibre, la question se pose de savoir comment s'y prendre pour y parvenir. En l'occurrence, deux stratégies distinctes peuvent essentiellement être identifiées à cet égard, que les quelques développements qui suivent s'attachent à expliciter.

3.1. La stratégie dominante : éliminer les subventions qui rendent possible le dumping

La stratégie aujourd'hui dominante pour prétendre mettre fin au dumping à l'exportation de coton-fibre, celle adoptée par quatre pays africains et soutenue par d'autres Etats dans le cadre des négociations commerciales menées au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹, s'appuie sur l'idée selon laquelle ce dumping serait « causé » par les subventions qui le rendent possible. A première vue, le bien fondé d'un tel diagnostic va de soi. En effet, l'exportation d'un produit à des prix inférieurs aux coûts de production n'est possible que par l'octroi de subventions conséquentes aux producteurs : sans ces aides, ces exportations ne seraient tout simplement pas rentables, et ne seraient donc pas viables.

¹ Les quatre pays africains dont il est ici question sont le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad, les quatre pays dépositaires d'une « Initiative sectorielle sur le coton », introduite peu avant la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC organisée à Cancun (Mexique) en septembre 2003, et maintenue depuis lors avec quelques adaptations successives.

Adoptant cette approche, les études se sont multipliées au cours de ces dernières années pour tenter de mesurer l'impact des pratiques de subventions des pays développés sur le cours mondial du coton (indice Cotlook A²), ainsi que les préjudices monétaires, évalués en millions de dollars, que ces pratiques occasionnent pour les revenus d'autres filières cotonnières, et en particulier les filières d'AOC. Plus précisément, ces études cherchent à évaluer, pour une campagne antérieure de référence (par exemple la saison 2000/01), de quel pourcentage aurait été supérieur le cours mondial si les Etats-Unis et l'Union européenne, notamment, n'avaient pas subventionné cette année-là leurs producteurs de coton. Elles cherchent par ailleurs également à déterminer quelles filières auraient le mieux profité de cette absence de subventions, et dans quelle mesure.

Pour procéder à de telles estimations, les études s'efforcent d'établir en quoi l'offre et la demande auraient été différentes en l'absence de subventions, et de quelle autre manière les parts du marché mondial auraient alors été réparties entre les diverses filières. Ce genre d'exercices s'avère particulièrement périlleux et très approximatif, tant les facteurs à prendre en compte sont nombreux, complexes et variables. Il n'est pas étonnant, dès lors, que les résultats ainsi mis en avant soient très contrastés. A titre d'exemple, dans une note publiée en 2004, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) compare les estimations de treize études différentes, portant pour la plupart sur la campagne 2000/01. La plus « maximaliste » d'entre elles établit qu'en l'absence d'aides cotonnières aux Etats-Unis et en Europe, le cours mondial aurait été cette année-là supérieur de 72,4 % à ce qu'il était effectivement, et que les filières d'AOC auraient bénéficié d'un revenu supplémentaire de 504 millions de dollars US. Selon la plus « minimaliste », ces chiffres auraient été respectivement de 2,8 %, et de 26 millions (FAO, 2004)³.

Dès lors que l'on considère les subventions qui rendent possible le dumping comme ce qui le « cause » à proprement parler, la solution pour résoudre ce problème coule de source : supprimer ces aides. Une suppression qui apparaîtra d'autant plus urgente politiquement que les estimations de leur incidence sur le cours mondial, et les revenus globaux de filières non subventionnées ou qui le sont peu, seront conséquentes.

3.2. La stratégie dominante pose question

Pourtant, la pertinence d'une telle stratégie ne va pas de soi. En l'occurrence, elle invite à formuler quatre constats majeurs.

3.2.1. L'origine du dumping

Premièrement, si le dumping à l'exportation des Etats-Unis n'aurait pas lieu d'être sans l'existence des subventions qui le soutiennent, ces dernières n'en sont pas pour autant la « cause ». En effet, loin de « tomber du ciel », ces subventions ont elles-mêmes une origine, laquelle explique par conséquent plus fondamentalement l'émergence de ce dumping. A cet égard, l'étude « Repenser la politique agricole des Etats-Unis », publiée en septembre 2003 par l'Agricultural Policy Analysis Center (APAC), est très instructive. Elle souligne d'abord l'existence, jusqu'en 1996 aux Etats-Unis, d'un ensemble de mécanismes destinés à garantir des prix stables et décents pour les produits agricoles.

² Cet indice, calculé quotidiennement par la société « Cotlook », basée à Liverpool, a pour but de refléter les prix auxquels s'échange sur le marché mondial le coton-fibre considéré comme étant de qualité supérieure. Il sert aussi de référent pour vendeurs et acheteurs internationaux lorsqu'ils négocient ces prix, cette négociation constituant le principe même d'un marché.

³ Une étude récente du Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International (CERDI) offre une bonne synthèse des différentes analyses consacrées à l'évaluation de l'impact des subventions et des mesures de protection sur le marché mondial du coton, ainsi que des principales raisons expliquant les divergences de résultats. Outre le choix des modèles retenus pour procéder aux estimations, ces divergences s'expliquent notamment par le choix de la période de référence, du montant des aides considérées, des valeurs retenues pour les élasticités de l'offre et de la demande des différents acteurs du marché, ou encore par la prise en compte ou non de la concurrence d'autres produits au niveau de l'offre et de la demande de coton (Bonjean *et al.*, 2006).

Parmi ces mécanismes figuraient des instruments de « gestion de l'offre ». De manière générale, la gestion de l'offre regroupe un ensemble d'instruments d'intervention sur les marchés, le plus souvent publics, destinés à maîtriser l'offre, c'est-à-dire à la maintenir sous un certain seuil en vue d'éviter des crises de surproduction, et donc des chutes de prix excessives. Dans le cas de la politique agricole US, le « gel des terres » était l'une des principales mesures utilisées : lorsque, pour des raisons diverses, on anticipait d'importants excédents pour l'année à venir, il était demandé aux agriculteurs de ne pas cultiver une partie variable de leurs terres. Un mécanisme qui valait pour le coton comme pour d'autres matières premières. Si pour l'année suivante, on prévoyait une raréfaction trop importante de l'offre, des terres « gelées » pouvaient être remises en culture.

Mais les outils de la gestion de l'offre ne garantissaient pas à eux seuls une limitation efficace de l'offre mise sur le marché. Par exemple, les évolutions d'un climat soudainement très favorable, ou des erreurs d'évaluation dans les anticipations de la production annuelle, dues à l'inutilisation de la part la moins productive des terres, rendent ces anticipations très délicates. C'est pourquoi d'autres mécanismes venaient compléter ces outils, à savoir les programmes de « soutien aux prix ». En particulier, dès la récolte du coton ou d'autres denrées agricoles, les producteurs bénéficiaient d'un prêt du gouvernement (préfinancement) correspondant à un prix plancher. Une fois le prêt arrivé à échéance, le producteur avait deux possibilités pour le rembourser. Si le prix du coton sur le marché US était supérieur au montant du préfinancement dont il avait bénéficié (intérêts compris), il pouvait y vendre sa production et rembourser ensuite l'Etat avec une partie de l'argent reçu. Par contre, si le prix du marché US était inférieur à ce montant, il pouvait céder sa récolte en guise de remboursement complet (prêt et intérêts). Un tel système de préfinancement n'avait pas seulement pour but de donner à l'agriculteur l'assurance de vendre son coton à un prix minimum. Il visait également à réduire une offre trop abondante sur le marché US, puisque l'Etat stockait ainsi une partie de la production. C'est spécifiquement en cela qu'en plus d'être une manière de soutenir les revenus de l'agriculteur, ce système constituait à proprement parler un mécanisme de soutien des prix du marché. Ultérieurement, le gouvernement pouvait vendre les excédents si d'aventure le prix de vente du coton devenait trop élevé.

L'ensemble des outils de gestion de l'offre et des programmes de soutien aux prix du marché visait ainsi à stabiliser autant que possible, à des niveaux suffisamment rémunérateurs, les prix de vente du coton et d'autres cultures sur le marché US entre un seuil « plancher » et un seuil « plafond ». Bien que n'étant pas parfaits, ils avaient fait leurs preuves depuis longtemps. Pourtant, progressivement depuis le milieu des années 80, et de manière plus décisive avec l'adoption de la loi agricole (Farm Bill) de 1996, l'agriculture US a connu un changement de cap radical, visant à « libérer » davantage le processus de formation des prix agricoles de l'emprise des interventions régulatrices de l'Etat.

Dans les secteurs du coton et du riz, le système de préfinancement décrit plus haut prit en 1986 la forme de « prêts de commercialisation » (*marketing loans*), qui furent également introduits dans les secteurs des oléagineux en 1991, et des céréales en 1993 (Westcott, Price, 2001 ; Debar, 2005). Cette première évolution est importante. Jusque là, en effet, chaque fois que le prix de marché du coton était inférieur au montant du prêt (intérêts compris) lorsque venait le moment de rembourser ce dernier, le producteur se voyait contraint de céder sa récolte à l'Etat en guise de remboursement s'il voulait avoir la chance de bénéficier d'un prix minimum garanti plus élevé (le montant du prêt). Or, depuis l'introduction des prêts de commercialisation, ce n'est plus le cas. Il peut encore et toujours, s'il le souhaite, décider en pareille situation de rembourser le prêt en cédant comme avant sa récolte à l'Etat. Mais ce n'est plus là la seule possibilité qu'il ait à disposition pour tirer avantage, en situation de bas prix de marché, d'un prix minimum garanti plus attractif. Désormais, il peut avantageusement choisir de s'acquitter du prêt à un taux de remboursement inférieur, la différence entre le montant du préfinancement initialement perçu et ce taux inférieur constituant une subvention indirecte. Et cela en demeurant ainsi l'unique propriétaire de sa production, qu'il écoulera un peu plus tard sur le marché⁴.

⁴ Le CERDI précise que dans la pratique, et pour bénéficier autant que possible de ce mécanisme, les agriculteurs ont tendance à rembourser très rapidement le prêt en début de campagne, lorsque les prix sont généralement faibles, pour commercialiser leur coton en fin de campagne quand les prix sont plus élevés. Dans le cadre du Farm Bill de 2002, le taux du prêt (*Loan Rate*) dont peut bénéficier l'agriculteur en tant que prix minimum garanti a été fixé à 0,52 cents US la livre pour le « coton upland » (coton à fibres courtes). Le taux de remboursement du prêt (*Loan Repayment Rate*) correspond soit à ce taux, soit au « prix mondial ajusté »

Alternativement, le producteur peut également tirer parti du système de prêts de commercialisation en sollicitant une aide directe immédiate (*loan deficiency payment*), égale à la différence entre le taux du prêt et le prix de marché de référence (le « prix mondial ajusté » dans le cas du coton), lorsque ce dernier lui est de fait inférieur. Cette option permet en somme à tous les agriculteurs éligibles pour cette aide de bénéficier du programme de prêts de commercialisation sans devoir effectivement emprunter et rembourser ultérieurement cet emprunt (Ray *et al.*, 2003 ; Poinssot, Petrini Poli, 2005).

Si cette évolution du système de préfinancement est importante, c'est en ce qu'elle le vide de sa fonction antérieure de soutien des prix du marché, pour le cantonner dorénavant à un « simple » instrument de soutien aux revenus. En effet, on ne peut plus parler de programme de soutien aux prix dès l'instant où le stockage des récoltes n'est plus un passage obligé, dans ce dispositif, pour bénéficier d'un prix minimum garanti plus décent en situation de bas prix de marché. D'ailleurs, ces prêts de commercialisation ont notamment été conçus dans le but de minimiser l'accumulation de stocks par le gouvernement (Young, Shields, 1996).

Mais plus encore, c'est avec le Farm Bill de 1996 qu'eut lieu dans l'agriculture des Etats-Unis une profonde dérégulation dans la dynamique de formation des prix agricoles. Le changement fut de taille : cette loi consacra la suppression des instruments de gestion de l'offre encore opérationnels. Le gel des terres fut abandonné (Becker *et al.*, 1996 ; Westcott *et al.*, 2002). Dans le secteur du coton, le résultat ne se fit pas attendre. Des terres gelées étant remises en culture, les surfaces augmentèrent. Echappant désormais à tout mécanisme susceptible de la contenir dans des limites raisonnables, et en l'absence de programmes de soutien aux prix à même d'en « neutraliser » les excédents, l'offre commercialisée fit un bond saisissant, augmentant de 40 % entre 1998 et 2001 (FAO, 2005). Du coup, le prix du coton-fibre sur le marché US chuta de façon spectaculaire. De fait, entre le milieu des années 90 et 2001, il a enregistré une baisse d'environ 70 %. En 2001, les prix étaient si bas qu'ils étaient inférieurs de 52 % aux coûts de production moyens locaux du coton (Ray *et al.*, 2003).

Dès lors, afin de compenser les pertes énormes de revenus des producteurs de coton, le Congrès décida d'augmenter considérablement le volume des subventions. Ainsi, entre 1998 et 2001, pour l'ensemble de l'agriculture US au sein de laquelle « l'or blanc » joue un rôle important, les subventions augmentèrent de 250 % par rapport à la période 1990-97 (Ray *et al.*, 2003). Au début, les aides ont été qualifiées d'aides « d'urgence ». Depuis la loi agricole de 2002, elles sont désormais « normalisées » : les subventions sont automatiques lorsque les prix baissent.

Mais la loi agricole de 1996 n'a pas seulement eu pour effet d'engendrer une crise de surproduction, et la chute des prix qui l'accompagne, sur le marché intérieur des Etats-Unis. La demande nationale ne pouvant absorber l'augmentation de l'offre, de nouveaux débouchés devaient être trouvés. La solution ? Exporter davantage⁵. Entre 1998 et 2001, le volume des exportations états-uniennes de coton-fibre doubla (FAO, 2005), générant ainsi le dumping à l'exportation que l'on connaît.

On le voit, quels que soient les volumes de subventions allouées et l'ampleur de leur incidence sur le cours mondial, le dumping US ne trouve pas initialement son origine dans ces subventions, mais dans la suppression des programmes de soutien aux prix du marché, et des instruments de la gestion de l'offre, intervenue respectivement, en ce qui concerne le secteur du coton, en 1986 et en 1996. Bien plus que les subventions qui le rendent possible et qu'il requiert en quelque sorte comme un « corollaire obligé », c'est fondamentalement l'absence de contrôle d'une offre surabondante laissée libre de croître démesurément, d'entraîner par suite des baisses de prix colossales, et d'affecter dans le même temps le marché international, qui explique ce dumping. Faut-il vraiment s'étonner de

(*Adjusted World Price*, AWP) lorsque ce dernier lui est inférieur. Le « prix mondial ajusté » n'est rien d'autre que le prix de marché servant de référence à laquelle est comparé le taux du prêt. Il est égal au prix du coton CAF Europe du Nord, ajusté pour tenir compte de la qualité du coton US et de sa localisation (Araujo Bonjean *et al.*, 2006).

⁵ Les analyses de plusieurs auteurs laissent à penser que les réformes intervenues dans la politique agricole états-unienne depuis le milieu des années 80, et plus spécifiquement encore en 1996, visaient précisément à accroître les exportations en améliorant leur compétitivité par le biais d'une baisse des prix (Ray *et al.*, 2003 ; Debar, 2005). Sous cet angle, ces réformes apparaissent comme une stratégie délibérée de conquête des parts de marché sur les marchés internationaux.

l'existence de volumes considérables d'exportations à prix cassés, dès l'instant où rien n'est fait pour limiter, ni la production, ni l'exportation des excédents ? Mais de tout cela, la stratégie dominante de réponse au dumping ne tient pas compte. Ce faisant, elle s'interdit toute résolution du problème « à la source ».

3.2.2. L'enjeu de garantir des prix décents

Deuxièmement, cette stratégie dominante n'est pas de nature à garantir des prix décents sur les marchés internationaux. En effet, la tendance chronique à la baisse de ces prix s'explique par bien d'autres facteurs que par le seul dumping à l'exportation. Plus précisément, la surproduction de coton-fibre sur le marché mondial s'explique également par la concurrence croissante que l'utilisation de fibres synthétiques et artificielles fait peser sur celle du coton-fibre, par des gains de productivité agricole, ou encore par le ralentissement de la croissance économique mondiale, et d'autres facteurs. Par conséquent, assurer des prix décents sur le marché mondial exige davantage que la seule élimination du dumping.

De manière générale, il importe de souligner combien il est loin d'être acquis qu'une réduction drastique, ou même une suppression totale, des subventions cotonnières de quelques Etats entraînerait à elle seule une remontée significative du cours mondial. Les résultats très contradictoires des études d'impact des aides des pays développés sur le cours mondial, et sur les revenus des filières coton d'AOC et d'autres régions du monde, en témoignent. Des résultats qui correspondent en outre le plus souvent à des effets de court terme, qu'il y a tout lieu de relativiser à plus longue échéance, tant les facteurs influant sur l'offre et la demande sont nombreux et variés.

Pourtant, l'amélioration des revenus des filières coton d'AOC et d'ailleurs ne requière-t-elle pas entre autres choses, au-delà de la seule élimination du dumping, la garantie de prix décents sur les marchés mondiaux ? De ce point de vue, et dans la mesure même où elle vise bel et bien une remontée des prix internationaux, la stratégie dominante ne témoigne-t-elle pas d'une relative « inconséquence » ? Pourquoi ne pas tenter d'assumer plus « frontalement » cette visée de prix internationaux plus rémunérateurs ?

3.2.3. L'enjeu de garantir des prix stables

Troisièmement, les revenus des filières cotonnières qui dépendent des marchés internationaux ne nécessitent pas seulement des prix décents. Outre la tendance à la baisse chronique des prix, l'instabilité permanente de ces derniers affecte également de manière négative ces revenus globaux, cela en dépit de différents mécanismes existant déjà, ou actuellement en phase d'étude, visant à amortir les répercussions des fluctuations des prix sur ces revenus. Bref, l'enjeu est à la fois de garantir des prix de marché plus décents et plus stables. Pourquoi, dès lors, ne pas assumer comme tel cet enjeu ? Quel sens y aurait-il à vouloir garantir des prix plus décents si l'on ne cherche pas dans le même temps à les rendre stables ? De même, quel intérêt représenterait une stabilisation des prix si celle-ci ne porte pas sur des prix suffisamment rémunérateurs ? Toujours est-il que la stratégie dominante de résolution du dumping ne s'embarasse pas de telles préoccupations, ne serait-ce que parce qu'elle ne propose aucune modalité de réponse spécifique au problème structurel de l'instabilité des prix.

3.2.4. L'enjeu du droit pour tout agriculteur à vivre décemment des fruits de son travail

Quatrièmement, vouloir mettre un terme au dumping en se contentant de supprimer les aides qui le sous-tendent revient à conditionner l'amélioration supposée du sort des filières d'AOC, et d'ailleurs, à la fragilisation de la production cotonnière au Nord. Pour une raison évidente : la réalité des coûts de production du coton-fibre dans les pays développés est telle que quels que soient les impacts négatifs de ce dumping, les subventions qui le soutiennent sont globalement requises pour assurer la viabilité de la production dans ces pays. L'opportunité et la justesse d'une condamnation pure et simple, sans nuances, des aides cotonnières qui « pérennisent » ce dumping iraient de soi si ces

aides étaient seulement un instrument de « domination des plus riches sur les plus pauvres ». Mais qu'on le veuille ou non, elles ne sont pas que cela. De manière générale, elles sont avant tout et dans le même temps nécessaires en vertu de la faiblesse des prix du marché, et des coûts de production comparativement élevés des exploitations cotonnières au Nord. Les chiffres le montrent.

L'APAC précise par exemple qu'au cours de la saison 2001/02, les prix moyens pratiqués sur le marché intérieur des Etats-Unis ne couvraient qu'environ 60 % de la moyenne des coûts de production totaux du coton-fibre (Tiller, Schaffer, 2004). Toujours selon l'APAC, en dépit des aides accordées en 2001 par le gouvernement US au secteur du coton, les gains résultant de la production cotonnière restaient cette année-là en moyenne inférieurs de 27 % au coût de production moyen des exploitations (Ray *et al.*, 2003). D'après le Congressional Research Service aux Etats-Unis, sur l'ensemble de la période allant de 1991 à 2003, les exploitations cotonnières états-uniennes percevaient annuellement un revenu moyen de 0,78 cents US la livre. C'est-à-dire tout juste de quoi couvrir les coûts de production totaux qui, au cours de la même période, atteignaient eux aussi une moyenne annuelle de 0,78 cents US la livre. Cela alors même que les prix du marché ne représentaient en moyenne que 0,57 cents US la livre, les 0,21 cents restants provenant des aides allouées au secteur (Womach, 2004).

C'est dire combien la réduction drastique, voire la suppression pure et simple des subventions, conduirait dans le contexte actuel de bas prix du marché à la faillite d'une partie significative de la production cotonnière aux Etats-Unis. Un scénario sur lequel, du reste, compte bien la stratégie dominante de résolution du dumping, pariant justement sur le fait que la réduction importante, ou l'élimination totale des aides US, induirait une diminution conséquente des volumes d'exportations et donc de production des Etats-Unis, et par suite une hausse significative du cours mondial ainsi qu'une redistribution plus « équitable » des parts du marché international. Pour autant, la fragilisation de la production cotonnière dans les pays développés n'en pose pas moins problème, dans la mesure où elle rend impossible le respect du droit pour tout agriculteur, où qu'il produise (y compris au Nord), de vivre décemment des fruits de son travail⁶. Un droit dont le respect effectif est pourtant essentiel, indépendamment des types d'exploitations agricoles des différentes filières, du nombre relativement restreint de producteurs bénéficiant de subventions élevées⁷, des pratiques culturelles, ou encore de la répartition parfois inégale des subventions entre agriculteurs d'un même pays.

Les constats qui précèdent étant émis, la question suivante mérite d'être posée : est-il possible de mettre un terme au dumping à l'exportation de coton-fibre tout en évitant les écueils de la stratégie dominante décrite ci-dessus ?

3.3. Une stratégie alternative : réguler les prix du marché et allouer des subventions à bon escient

Au regard du rôle décisif joué par les réformes de la politique agricole états-unienne de 1986, et plus encore de 1996, dans l'émergence du dumping à l'exportation US de coton-fibre, pourquoi ne pas tenter dans un premier temps de réinstaurer aux Etats-Unis les instruments à même de garantir des prix plus stables et décents sur le marché intérieur, à savoir les mécanismes de gestion de l'offre et les programmes de soutien aux prix ? Ce faisant, les subventions allouées au secteur du coton baisseraient considérablement, sans pour autant menacer la viabilité des exploitations agricoles de ce pays. Les volumes d'exportations diminueraient, et des quotas pourraient par ailleurs être mis en place de

⁶ Rappelons que le droit de toute personne à bénéficier de conditions de travail justes et favorables, lesquelles comprennent une rémunération procurant à tous les travailleurs et leur famille une existence décente, est bien un droit à proprement parler, explicitement reconnu et affirmé en son article sept par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme – HCNUDH-, 1966), entré en vigueur le trois janvier 1976, et qui rassemblait au dix janvier 2003 146 Etats parties et sept Etats signataires parmi les Etats non-parties (HCNUDH, 2003).

⁷ De nombreux analystes mettent souvent en balance le nombre relativement faible de producteurs états-uniens, en l'occurrence 25 000, par rapport au nombre nettement plus élevé de personnes dépendant directement ou indirectement de la culture du coton pour l'ensemble de l'Afrique, à savoir près de 20 millions selon certaines estimations (Hazard, 2005).

manière à en limiter également l'importance. Dans de telles conditions, le dumping à l'exportation n'aurait plus lieu d'être.

Ensuite, et dans la mesure où l'évolution des prix internationaux du coton est très loin de ne dépendre que des seuls Etats-Unis, pourquoi ne pas nourrir l'ambition d'instaurer dans les autres pays producteurs des politiques analogues ? Mais aussi, de rassembler pays producteurs et consommateurs afin de concevoir, et de réguler adéquatement, la mise en œuvre d'un ensemble d'instruments susceptibles de garantir des prix mondiaux plus stables et rémunérateurs, parmi lesquels, par exemple, des instruments de gestion de l'offre, des droits de douanes adaptés, des quotas d'exportation, des contingents à l'importation, etc. ? Une telle régulation supposerait notamment, bien entendu, une coordination des acteurs aux échelles nationale, régionale et internationale.

Enfin, étant donnée la grande diversité des coûts de production à travers le monde, même des prix de marché globalement plus stables et rémunérateurs ne pourront garantir à eux seuls des revenus décents à tous les agriculteurs (et autres acteurs des filières). Par conséquent, des subventions resteront nécessaires pour garantir de tels revenus aux agriculteurs les moins compétitifs. Des aides qui sont parfaitement légitimes à la condition stricte qu'elles ne portent pas préjudice aux revenus d'autres filières agricoles.

Fondamentalement, aucun des instruments préconisés dans cette stratégie alternative n'est en lui-même bon ou mauvais. Ces différents outils constituent « seulement » autant de moyens d'interventions sur les marchés, dont les pouvoirs publics doivent pouvoir disposer afin de garantir le respect d'un certain nombre de droits fondamentaux à l'ensemble des agriculteurs, et autres acteurs des filières, aux quatre coins du globe. Qu'ils réussissent ou non à produire les effets escomptés, sans privilégier certains acteurs au détriment d'autres, dépend de la manière dont ils seront concrètement combinés et appliqués. Des subventions ? Soit, mais de quel montant ? Une protection aux frontières ? Oui, mais sous quelle forme et jusqu'à quel point ? Et ainsi de suite.

La combinaison adéquate de ces instruments pose l'enjeu central de la régulation, qui peut essentiellement se décliner en trois questions. Outre la première, qui est celle du choix des outils, la seconde est celle de savoir qui décide et selon quelles procédures. En l'occurrence, des procédures à même d'assurer la prise en compte équitable des intérêts des différents acteurs concernés n'apparaissent-elles pas comme les meilleures garantes de politiques économiques et commerciales les plus respectueuses possible d'un « intérêt général minimal » ? Enfin, la troisième question soulevée par l'enjeu de la régulation est celle des indicateurs sur lesquels fonder la conception et la mise en œuvre des politiques économiques et commerciales souhaitées. Aujourd'hui, au sein de l'OMC et d'autres lieux stratégiques de décisions aux échelles internationale, régionale ou nationale, l'élaboration de ces politiques, dans le secteur agricole comme dans d'autres, est le plus souvent en grande partie déconnectée des conséquences que ces décisions ont sur la vie de bon nombre des acteurs directement concernés. Or, à l'inverse, ne convient-il pas de fonder les processus de prises de décisions sur l'évaluation constante des impacts que les mesures adoptées ont concrètement sur les différents acteurs des filières agricoles ? Peut-on sérieusement prétendre développer et appliquer des politiques performatives de « l'intérêt général minimal » sans partir de la réalité du terrain ?

4. MISE EN PERSPECTIVE

A plus d'un titre, on l'aura compris, les deux stratégies de réponse au dumping présentées dans cet article sont très différentes.

En termes de faisabilité politique, la stratégie dominante s'avère à ce jour nettement plus réaliste que la stratégie alternative. Cela tient notamment au contexte actuel de libéralisation croissante de l'agriculture, mais aussi aux difficultés qu'implique intrinsèquement l'ambition même de rassembler autour de la table l'ensemble des acteurs concernés. Lorsqu'il s'agit, par exemple, de concevoir et de mettre en œuvre un accord agricole international susceptible de concilier au mieux les intérêts stratégiques des uns et des autres, une telle entreprise suppose nécessairement une convergence minimale d'intérêts. Or, cette convergence ne va pas de soi. Pour autant, faut-il y renoncer sans autre forme de procès ? L'importance cruciale des enjeux à satisfaire n'implique-t-elle

pas au contraire de tout faire pour la réaliser ? Peut-on, sans même en étudier plus avant la faisabilité, décréter cette convergence impossible ?

La faisabilité technique, elle aussi, est à prendre en compte. Là encore, la stratégie alternative s'avère bien moins évidente. Il est en effet techniquement infiniment plus facile de supprimer des subventions que de réguler les prix agricoles. Exemple parmi d'autres, la fixation de prix minimum garantis élevés, dans le cadre de programmes de soutien aux prix fondés sur le stockage, peut présenter plusieurs inconvénients, dont celui de conduire à une accumulation excessive de stocks publics (en particulier en l'absence de mécanismes de gestion de l'offre), ou de générer des coûts de stockage élevés (Ray *et al.*, 2003 ; Boussard *et al.*, 2005). Autre exemple, les instruments de gestion de l'offre sont susceptibles de créer des situations de rentes, ou peuvent éventuellement priver injustement de parts de marchés certaines filières agricoles s'ils aboutissent à la fixation de quotas de production « mal ajustés » (Koning, Robbins, 2005). Mais là encore, doit-on en conclure qu'il ne sert à rien de chercher à réguler adéquatement la formation des prix agricoles ?

Etudier plus avant la faisabilité politique et technique d'une telle régulation a beaucoup de sens compte tenu des atouts essentiels que cette stratégie alternative de réponse au problème du dumping possède au regard des limites propres de la stratégie dominante. Elle permettrait non seulement de résoudre ce problème « à la source », mais apporterait en outre une réponse structurelle à l'instabilité permanente et à la baisse chronique des prix mondiaux de « l'or blanc », et n'entraînerait pas la faillite partielle de la production cotonnière dans les pays développés, respectant ainsi le droit pour tout agriculteur, du Nord comme du Sud, de vivre décemment des fruits de son travail.

Certes, étudier de près la faisabilité de cette stratégie alternative nécessiterait très probablement plus de temps que de procéder à la pure et simple suppression des subventions distorsives, ce qui peut a priori sembler peu compatible avec l'urgence que requiert pour de nombreux observateurs la fin du dumping à l'exportation de coton-fibre. Mais à y regarder de plus près, ce temps pose-t-il vraiment problème ? Rien n'est moins sûr. Au risque de choquer, qu'il nous soit en effet permis de nous poser la question suivante : pour peu que soit mis sur pied un fond d'urgence destiné à compenser les pertes financières que le dumping occasionne aux filières cotonnières dont il menace la viabilité économique, la fin du dumping est-elle vraiment à ce point urgente qu'il soit inconcevable de prendre le temps de privilégier la voie de la stratégie alternative ? En ce sens, ne serait-il pas possible de concevoir le principe d'un tel fond comme un mécanisme transitoire qui ne viserait pas de manière directe la fin des subventions distorsives, comme le souhaitent les quatre pays africains de l'Initiative sectorielle (OMC, 2006), mais viserait l'examen approfondi et à terme la mise en œuvre des instruments de politiques agricoles à même de garantir des prix stables et décents sur les marchés, intérieurs dans un premier temps (aux Etats-Unis tout d'abord) et internationaux ensuite ?

5. CONCLUSION

Au-delà des différences qui distinguent radicalement les deux stratégies discutées dans cet article, s'interroger sur le choix à opérer entre elles revient à poser partiellement deux questions fondamentales.

La première est celle des objectifs à assigner à l'agriculture dans le contexte actuel de la mondialisation, et en particulier des relations Nord-Sud. Si l'inéquité du commerce mondial entre le Nord et le Sud est flagrante et demande un essentiel rééquilibrage, l'enjeu est-il pour autant aujourd'hui dans le domaine agricole de « défendre le Sud contre le Nord », ou plus fondamentalement de promouvoir un modèle agricole à même d'assurer le respect des droits économiques et sociaux de tous les agriculteurs, aux quatre coins du globe ? Répondre à cette première question est primordial, tant cela conditionne de façon déterminante la manière dont on aborde les questions agricoles à l'heure de la mondialisation. Or, à ce jour, cette question semble trop souvent laissée de côté par les décideurs au sein des instances internationales et autres lieux de décisions stratégiques.

D'autre part, une fois tranchée cette question, se pose logiquement celle des moyens à mettre en œuvre pour concrétiser au mieux les objectifs finalement assignés à l'activité agricole. Cette

question est celle de savoir si l'on souhaite être « conséquent » ou non avec les buts poursuivis. En l'occurrence, pour peu que l'on se fixe l'objectif de garantir le respect des droits économiques et sociaux de l'ensemble des agriculteurs, quels outils privilégier pour y parvenir, quels acteurs mettre autour de la table pour en assumer la régulation, quelles procédures décisionnelles de régulation adopter, et sur base de quels indicateurs réguler ? Si libéraliser l'agriculture s'avère être une stratégie a priori opportune pour permettre au Sud de bénéficier de ses avantages comparatifs dans ce secteur, cette stratégie n'apparaît pas crédible s'il s'agit de promouvoir un modèle agricole viable pour l'ensemble des filières agricoles, le marché ne comportant à lui seul aucun mécanisme visant spécifiquement à garantir le respect des droits économiques et sociaux, dont celui de revenus décents. Que dire, par exemple, de ces agriculteurs qui disparaissent purement et simplement lors des « réajustements naturels », « autorégulateurs » du marché ? Que dire encore, autre exemple, de la situation actuelle des producteurs de coton d'AOC, qui montre bien que la capacité à maintenir une production sur un marché n'implique pas le moins du monde une rémunération décente des producteurs ? Aujourd'hui, ces agriculteurs parviennent pour l'essentiel à « s'en sortir », mais dans quelles conditions ?

Références bibliographiques

- Araujo Bonjean C., Calipel S., Traoré F. (2006). « Impact des aides américaines et européennes sur le marché international du coton ». CERDI (Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International, France. 100 p.
- Becker G.S., Chite R.M., Jones J.Y., Jurenas R., Rawson J.M., Sek L., Womach J., Zinn J., Osbourn S., Hanrahan C.E., Bearden D.M. (1996). « The 1996 Farm Bill : Comparison of Selected Provisions with Previous Law ». Food and Agriculture Section, CRS (Congressional Research Service, U.S. Library of Congress, Washington, 29 p.
- Boussard J.-M., Gérard F., Piketty M.-G. (2005). *Libéraliser l'agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités*. CIRAD (Centre de coopération en recherche agronomique pour le développement), 135 p.
- C4 (Bénin, Burkina Faso, Mali, Tchad). (2006). « Propositions de modalités pour le coton dans le cadre du mandat de la décision ministérielle de Hong Kong. Communication des co-auteurs de l'Initiative Sectorielle en faveur du Coton », document TN/AG/SCC/GEN/4. Sous-Comité du coton, OMC (Organisation mondiale du commerce), Genève, 6 p.
- Debar J.-C. (2005). « La politique agricole américaine ». In Mazoyer M., Roudart L. (Ed.). *La fracture agricole & alimentaire mondiale. Nourrir l'humanité aujourd'hui et demain*. Universalis, France, p. 165-178.
- FAO (Food and Agriculture Organization). (2004). « N°1. COTON : impact des mesures de soutien sur les pays en développement – guide des analyses actuelles ». In FAO. *Documents techniques de la FAO sur les politiques commerciales relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture*. FAO, Rome, 15 p.
- FAO. (2005). « Le subventionnement du coton dans les pays riches provoque la baisse des cours dans le monde entier ». FAO. [09/05/06]. Disponible <<http://www.fao.org/newsroom/fr/focus/2005/89746/index.html>>
- Fok, A.C.M. (2005). « Coton africain et marché mondial: une distorsion peut en cacher une autre plus importante ». *Colloque Agence Universitaire de la Francophonie sur les filières d'exportation de produits agricoles du Sud, Bamako, 6-7 avril 2005*, 22 p.
- HCNUDH (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme). (1966). « Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ». UCNUDH, Genève, p. 4.
- HCNUDH. (2003). « Statut des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ». HCNUDH, Genève, p. 7.
- Hazard E. (2005). « Introduction ». In Hazard E. (Ed.). *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*. Enda Editions, Dakar, p. 7-9.
- Hugon P. (2005). « Les filières cotonnières africaines au regard des enjeux nationaux et internationaux ». In Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (République Française). *Notes et Etudes Economiques*, 23, p. 87-112.
- Koning N., Robbins P. (2005). « Where There's a Will There's a Way : Supply Management for Supporting the Prices of Tropical Export Crops ». In IIED (International Institute for Environment and Development), ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development). *Agricultural Commodities, Trade and Sustainable Development*. Thomas Lines, UK, p. 181-200.
- Parmentier S., Bailly O. (2005). *Coton. Des vies sur le fil*. Oxfam-Magasins du monde, Belgique. 152 p.
- Poinssot B., Petrini Poli F. (2005). « Le Farm Bill américain (2002-2007) ». Ambassade de France aux Etats-Unis, Mission Economique de Washington, Washington, p. 2.
- Ray D.E., De La Torre D.G., Tiller K.J. (2003). « Repenser la Politique Agricole des Etats-Unis : Changer d'orientation pour assurer des revenus aux agriculteurs du monde entier ». APAC (Agricultural Policy Analysis Center), The University of Tennessee, Etats-Unis, 70 p.
- Tiller K.J., Schaffer H.D. (2004). « U.S. Cotton subsidies under fire : would subsidy elimination really help farmers worldwide ? ». *Communication at the Beltwide Cotton Conference, San Antonio, Texas, 9 janvier 2004*. APAC, Etats-Unis, p. 2.
- Westcott P.C., Price J.M. (2001). « Analysis of the U.S. Commodity Loan Program with Marketing Loan Provisions ». Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, USDA (United States Department of Agriculture), Washington, 22 p.

- Westcott P.C., Young C.E., Price J.M. (2002). « The 2002 Farm Act. Provisions and Implications for Commodity Markets ». Economic Research Service, USDA. *Agriculture Information Bulletin*, **778**, 61 p.
- Womach J. (2004). « Cotton Production and Support in the United States ». CRS, The Library of Congress, États-Unis, p. 14.
- Young E., Shields D.A. (1996). « 1996 FAIR Act Frames Farm Policy For 7 Years » (Agricultural Outlook Supplement). Economic Research Service, USDA, États-Unis, p. 8.

Stéphane Parmentier, *Le dumping de coton-fibre : quelle réponse y apporter ? Le Sud contre le Nord, ou l'émergence d'un modèle agricole viable aux quatre coins du globe ?*
Analyse de Jacques Berthelot, Solidarité (berthelot@ensat.fr, <http://solidarite.asso.fr>).

7 juin 2006

L'article est intéressant au sens où il souligne bien :

- 1) les limites d'une stratégie qui penserait que l'élimination du dumping des exportations fortement subventionnées du coton du Nord suffirait à rehausser d'une façon significative et permanente le prix mondial et garantirait de ce fait aux pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre des prix rémunérateurs de façon durable;
- 2) le droit légitime des agriculteurs du Nord de produire des produits qui sont également produits à moindre coût par les agriculteurs du Sud, dont le coton, et donc de recevoir des subventions à cette fin dès lors qu'ils ne font pas de tort au reste du monde;
- 3) l'origine de la forte hausse de subventions au coton aux Etats-Unis (EU), liée au démantèlement des mesures de maîtrise de l'offre, particulièrement depuis le FAIR Act de 1996, ces subventions ayant été une conséquence et non la cause de la baisse des prix, sans d'ailleurs suffire à garantir un revenu satisfaisant aux producteurs;
- 4) la nécessité en conséquence de s'attaquer prioritairement à l'origine des causes de l'octroi des subventions, donc des causes de la baisse des prix mondiaux du coton et de leur fluctuation erratique, en mettant en œuvre une coordination internationale de la maîtrise de l'offre s'appuyant sur la maîtrise dans les principaux pays producteurs et exportateurs.

Pourtant Stéphane Parmentier reste flou, voir contradictoire, dans "la stratégie alternative" qu'il appelle de ses vœux, en évacuant pratiquement la question du dumping et de la suppression des subventions qui le provoquent dans la palette des mécanismes à mettre en œuvre pour réguler l'offre et les prix internationaux. Il ne mentionne pas davantage le concept de souveraineté alimentaire alors même que la protection à l'importation est la première forme de maîtrise de l'offre. Et il oppose deux stratégies qui sont en fait complémentaires.

Que le dumping du coton des EU, et marginalement de l'UE, ne soit pas "la" cause première mais la conséquence de la baisse du prix mondial par suite du démantèlement des instruments de la maîtrise de l'offre ne légitime pas pour autant ce dumping qui est précisément le deuxième instrument clé de la maîtrise de l'offre. Les EU et l'UE ont parfaitement le droit de subventionner leurs cotonculteurs mais à condition que la production soit consommée sur le marché intérieur, pas qu'elle soit exportée à un prix inférieur à son coût de production moyen de moyenne période.

Cette faille dans l'analyse de Stéphane Parmentier est à relier à l'absence d'analyse de ce que devrait être le "juste" prix qui serait permis par une coordination internationale de la maîtrise de l'offre, même s'il consacre des sections à "*L'enjeu de garantir des prix décents*", "*L'enjeu de garantir des prix stables*" et "*L'enjeu du droit pour tout agriculteur à vivre décemment des fruits de son travail*" et qu'il plaide pour des "*prix internationaux plus rémunérateurs*".

Certes, comme il l'écrit, "*étant donnée la grande diversité des coûts de production à travers le monde, même des prix de marché globalement plus stables et rémunérateurs ne pourront garantir à eux seuls des revenus décents à tous les agriculteurs (et autres acteurs des filières). Par conséquent, des subventions resteront nécessaires pour garantir de tels revenus aux agriculteurs les moins compétitifs. Des aides qui sont parfaitement légitimes à la condition stricte qu'elles ne portent pas préjudice aux revenus d'autres filières agricoles*". Cette dernière phrase est ambiguë et on n'est pas sûr que cela signifie l'interdiction d'exporter car

"ne portent pas préjudice aux revenus d'autres filières agricoles" pourrait s'entendre d'autres filières aux EU même, puisque le coton d'autres pays fait partie de la même filière. D'autant qu'il écrit aussi : "Fondamentalement, aucun des instruments préconisés dans cette stratégie alternative n'est en lui-même bon ou mauvais... Des subventions ? Soit, mais de quel montant ?".

Le plus gênant dans l'approche de l'auteur est d'opposer la fin du dumping à une stratégie alternative qui, implicitement, s'accommoderait du dumping : *"la fin du dumping est-elle vraiment à ce point urgente qu'il soit inconcevable de prendre le temps de privilégier la voie de la stratégie alternative?"*. Comme si la mise en place d'une maîtrise de l'offre coordonnée au niveau international excusait entre temps la perpétuation du dumping! D'ailleurs on ne trouve pas dans la "stratégie alternative" proposée les moyens qui permettraient d'éliminer ce dumping, même s'il est correctement défini : *"le « dumping à l'exportation » est l'exportation d'un produit à des prix inférieurs aux coûts de production nécessaires à consentir pour produire ce bien dans le pays exportateur"*.

Le passage suivant (en fait précédent dans son texte) est troublant : *"Etudier plus avant la faisabilité politique et technique d'une telle régulation a beaucoup de sens compte tenu des atouts essentiels que cette stratégie alternative de réponse au problème du dumping possède au regard des limites propres de la stratégie dominante. Elle... n'entraînerait pas la faillite partielle de la production cotonnière dans les pays développés, respectant ainsi le droit pour tout agriculteur, du Nord comme du Sud, de vivre décemment des fruits de son travail"*.

Quand on sait que 70% de la production de coton des EU a été exportée en 2005 avec un total de 3,362 milliards de \$ de subventions (dont 266 millions de \$ de subventions à l'exportation – part du STEP 2 allant aux exportateurs et composante subvention des garanties de crédit à l'exportation – et 3,096 milliards de \$ de subventions internes au coton exporté), soit une subvention de 43,24 cts/lb ou 79,5% du prix FOB moyen des EU de janvier à octobre 2005 qui a été de 54,38 cts/lb, on peut effectivement penser que l'absence de ces subventions entraînerait la faillite de la majorité des cotonculteurs des EU, ou du moins les obligerait à se reconverter vers d'autres productions, ce qui ne serait pas non plus "la" solution puisqu'elles sont elles-mêmes fortement subventionnées pour la plupart. Vouloir leur éviter la faillite est certes louable mais cela ne peut être un élément d'une stratégie alternative basée sur la coordination internationale de la maîtrise de l'offre.

En élargissant la réflexion, comme l'auteur le fait lui-même, à d'autres produits que le coton, ce n'est pas parce que la suppression des subventions des EU (et de l'UE) aux produits exportés aurait peu d'effet sur la hausse des prix mondiaux à moyen terme qu'elles ne restent pas une condition essentielle du dumping de leurs produits agroalimentaires. Car elles ont été la condition *politique* ayant permis la baisse des prix agricoles internes aux EU et dans l'UE au dessous des coûts de production sans remettre en cause radicalement la prédominance des exploitations familiales, qui n'auraient pas supporté ces baisses de prix sans ces fortes subventions compensatoires.

Si les subventions ne sont pas la cause profonde de la baisse des prix mais si c'est le démantèlement des mesures de maîtrise de l'offre, c'est tout de même bien le gouvernement des EU qui en est responsable, certes sous la pression des lobbies de l'agroalimentaire et, pour le coton, des firmes de textile-habillement. Quand Stéphane Parmentier écrit : *"Faut-il vraiment s'étonner de l'existence de volumes considérables d'exportations à prix cassés, dès l'instant où rien n'est fait pour limiter, ni la production, ni l'exportation des excédents ? Mais de tout cela, la stratégie dominante de réponse au dumping ne tient pas compte. Ce faisant, elle s'interdit toute résolution du problème « à la source »"*, il semble dédouaner le

gouvernement des EU qui serait étranger à cette "source" et à sa conséquence : les subventions massives au coton exporté.

Tout se passe comme si, en constatant que la suppression des subventions aurait peu d'effets sur le niveau du prix mondial à moyen terme, on en déduisait implicitement qu'elles n'en ont aucun à court terme, que le dumping n'existe pas et qu'il est donc inutile de critiquer l'exportation à des prix inférieurs au coût de production. On peut d'ailleurs se demander si tous les modèles prédisant le faible impact sur le prix mondial de l'élimination des subventions américaines prennent sérieusement en compte le fait que les EU sont "fiseurs de prix" pour le coton (comme pour les autres "grains") : puisque l'élimination des subventions des EU se traduirait, au moins à court terme, par le relèvement du prix FOB des EU, il n'y a pas de raison de penser que les autres exportateurs cesseraient de s'aligner sur ces prix supérieurs.

Stéphane Parmentier a raison de citer l'analyse remarquable de l'APAC (Daryll Ray et ses collègues) sur la cause profonde des subventions due au démantèlement de la maîtrise de l'offre, mais il oublie de citer leur critique sans complaisance du dumping des EU : *"Les Etats-Unis, marché de premier ordre pour les productions végétales de base, sont l'un des principaux exportateurs de maïs, de riz, de sucre et de coton. Pas étonnant que, lorsque les Etats-Unis mettent ces produits sur le marché à des prix inférieurs à leurs coûts de production, cela ait des effets fortement dépressifs sur les marchés de moindre importance... En 2001, les Etats-Unis ont vendu leurs excédents de blé à des prix inférieurs de 44% à leurs coûts de production, de maïs à 33% de moins, de riz à 22% de moins, et à un prix incroyablement inférieur de 57% pour le coton (Ritchie et al., 2003). Cela a touché, tel un ouragan, les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest, dont la plupart sont des PMA. Comment ces pays, en effet, pourraient-ils supporter la concurrence de produits vendus à des prix inférieurs de 57% aux coûts de production?... L'impact le plus important des prix américains plus élevés serait de combler la différence entre les coûts de production et les prix du marché américain. Cela permettrait alors de réduire l'ampleur du dumping des produits agricoles américains résultant des politiques agricoles américaines actuelles"*.

Puisqu'il est nécessaire d'établir une régulation internationale des échanges agricoles – qui doit se fonder en priorité sur la souveraineté alimentaire et une coordination internationale de la maîtrise de l'offre –, il ne s'agit pas d'interdire les échanges ni de répartir l'offre à l'exportation sans se préoccuper des capacités plus ou moins grandes des pays à exporter sans dumping. Dès lors qu'un pays exporte à un prix couvrant son coût de production moyen sans subventions directes et indirectes, il ne fait pas de dumping, quel que soit le niveau du prix mondial (en l'occurrence ce prix est très difficile à définir en dehors du fait de considérer que c'est le prix du pays le plus "compétitif" à un moment donné). Si la même règle est appliquée par tous les pays, cela signifie que les exportations seront assurées par les pays dont le coût de production est inférieur au prix des pays plus développés (mais la souveraineté alimentaire leur permettrait de se protéger à l'importation). Cela n'implique pas nécessairement un dumping social ou environnemental mais témoigne du niveau de vie moyen du pays et/ou de dotations naturelles plus favorables.

Oui, il est juste que les pays ayant des "avantages comparatifs" en termes de dotations naturelles et qui ne subventionnent pas leurs produits exportés – au-delà du dumping courant de prix, il faudra ensuite instaurer des mesures contre les dumpings social, environnemental et monétaire – se voient attribuer plus de parts de marché que ceux qui ont besoin de recourir à des subventions à leurs produits exportés, quand bien même elles sont actuellement autorisées

par l'OMC car étant des subventions internes. Oui il est juste que les pays d'Afrique de l'Ouest se voient reconnaître un avantage comparatif pour la production de coton – sans que cela doive les inciter à produire plus pour le marché mondial puisqu'ils ont intérêt à transformer ce coton sur place pour développer la filière textile-habillement pour leur marché intérieur, à condition ici encore que l'OMC, la BM et le FMI les autorisent à relever leurs droits de douane sur les produits de cette filière – et obtiennent donc des parts de marché suffisantes dans le cadre d'une coordination internationale des droits à produire.

Le concept d'avantage comparatif est critiqué à juste titre comme étant à la base de la théorie du libre-échange prétendant que tous les pays gagnent à l'échange dès lors que l'on supprime toute protection à l'importation et que les pays se spécialisent dans la production des biens pour lesquels, à la limite, leur désavantage de compétitivité est moindre que pour les autres biens. Si la critique de l'élimination de la protection à l'importation est pleinement fondée, cela n'implique pas que le concept d'avantage comparatif ne conserve pas une certaine pertinence au niveau de l'exportation. Puisque la souveraineté alimentaire n'implique pas l'autarcie, les échanges continueront et il est normal que les pays ayant la meilleure compétitivité-prix en respectant le développement durable – donc sans dumping social, environnemental ou monétaire – gagnent des parts de marché. De même, puisqu'il faut instaurer des règles de coordination internationale de la maîtrise des productions, il est juste de répartir les droits à exporter en fonction des avantages de compétitivité des pays de façon durable (aux plans social, environnemental et monétaire).

Surtout, comment peut-on défendre la souveraineté alimentaire et l'imposer à l'OMC sans militer pour abolir tout dumping puisque la plupart des PED n'ont pas la capacité politique à court terme d'imposer une protection efficace à l'importation – en particulier face aux pressions irrésistibles des conditionnalités de la Banque mondiale et du FMI –, ce qui ne veut pas dire qu'ils ne doivent pas lutter de toutes leurs forces pour y arriver mais, dans l'intervalle, ils doivent être mis à l'abri d'importations à prix de dumping.

Si tous les pays doivent être libres de produire ce qu'ils veulent pour leur marché intérieur en utilisant tous les moyens possibles (droits de douane aussi élevés soient-ils, quotas, prélèvements variables et subventions internes de toutes sortes), ils ne doivent pas pour autant être autorisés à exporter au dessous de leur coût de production total moyen, en tenant compte de toutes les subventions indirectes dans les intrants et investissements.

Refuser de combattre le dumping c'est en fait refuser la maîtrise de l'offre puisque la limitation des exportations à un prix inférieur au coût de production en est la 2^{ème} forme, après la protection à l'importation. D'ailleurs aucun accord politique ne pourra être trouvé au niveau international – en fait à celui de l'OMC puisqu'elle est bien là et regroupe pratiquement tous les pays, ceux qui n'y sont pas encore étant sur le seuil – sur une stratégie de souveraineté alimentaire et notamment de maîtrise de l'offre, sans la contrepartie de cesser tout dumping, toute exportation à un prix inférieur au coût de production. Ceux qui nient cette contrepartie s'opposent objectivement à l'avènement de la souveraineté alimentaire.

Le 5 avril 2005 j'ai eu une réunion avec les négociateurs agricoles du G-20, organisée par l'Ambassadeur du Brésil à l'OMC, et j'ai essayé de leur "vendre" la refondation de l'Accord sur l'agriculture sur la souveraineté alimentaire, avec les arguments suivants : si l'UE et les EU cessaient d'exporter à des prix inférieurs à leurs coûts de production moyens sans subvention directe et indirecte, cela libérerait d'énormes parts de marché pour les exportateurs plus compétitifs, notamment du Groupe de Cairns, dont font partie la majorité des pays du G-20.

Ils gagneraient au total plus de parts de marché même s'ils perdent l'accès au marché intérieur de l'UE et des EU.

En ce qui concerne l'UE, elle abandonnerait ses exportations moyennes de 2000 à 2004 de 22,8 millions de tonnes (Mt) de céréales, 4,9 Mt de sucre, 2,9 Mt de viandes et 2,4 Mt de produits laitiers, pour une valeur totale moyenne de 13,7 milliards d'€ (3,3 Md€ de céréales, 1,2 Md€ de sucre, 4,2 Md€ de viandes et 5 Md€ de produits laitiers). Certes, l'ensemble des importations agroalimentaires de l'UE venant du Groupe de Cairns a été en moyenne de 17,4 Md€ (dont 7,7 d'aliments du bétail, 2,9 de fruits et légumes et préparations – dont 0,851 de bananes –, 2,4 de viandes, 1,6 de vins, 0,7 de céréales et 0,7 d'huiles, 0,6 de tabac) mais, hors importations de vins, fruits et légumes et tabac – l'on ne doit pas en tenir compte puisque l'UE exporte elle-même au total plus de vins (4,3 Md€) et de fruits et légumes et préparations (4Md€) qu'elle n'en importe du Groupe de Cairns et ne produit pas les variétés de tabac qu'elle importe –, les importations agroalimentaires venant du Groupe de Cairns que l'UE serait susceptible de remplacer par une production communautaire seraient de 12,3 Md€, dont 8,5 Md€ venant du Mercosur (dont 6,7 Md€ d'aliments du bétail et 1,3 Md€ de viandes).

Face à ces propositions, les négociateurs agricoles du G20 n'ont pas nié que l'échange souveraineté alimentaire de l'UE contre la cessation de toute exportation au dessous du coût de production mériterait d'être prise sérieusement en considération si d'aventure l'UE en faisait l'offre mais qu'ils ne pouvaient pas l'accepter en soi compte tenu du fait que la stratégie de l'UE à l'OMC consiste à imposer l'ouverture des marchés des PED à ses exportations de produits industriels et de services. Le G-20 et plus largement les PED ne peuvent donc consentir une double contrepartie à la cessation de son dumping agroalimentaire : d'une part accepter la fermeture du marché agroalimentaire de l'UE aux exportations du G20 (et des PED en général) tout en étant obligé d'ouvrir leur marché intérieur aux exportations industrielles et de services de l'UE. C'est évidemment très logique.

Quant à la production de coton de l'UE, dont Stéphane Parmentier ne parle pas explicitement, elle ne pourrait subsister que si, non seulement toute la production était destinée au marché intérieur – or l'UE a exporté en moyenne 42% de sa production de 1997 à 2003, certes au prix mondial sans restitution à l'exportation mais avec des aides directes représentant 2 à 3 fois le prix mondial et qui sont les plus élevées du monde à la tonne de coton –, mais surtout si les producteurs étaient rémunérés essentiellement par les prix. La mise en œuvre de la souveraineté alimentaire par une protection efficace à l'importation suppose en effet que le prix au producteur couvre le coût de production total moyen de l'UE, donc le coût de production de 50% de la production de chaque produit agricole de base, les producteurs produisant l'autre moitié ayant droit à des aides directes plafonnées par actif pour des raisons de multifonctionnalité de l'agriculture. D'ailleurs Stéphane Parmentier plaide pour des "prix rémunérateurs".

Mais, puisque les aides directes ont représenté selon les années de 2 à 3 fois le prix mondial, il est politiquement impossible de relever les prix du coton de l'UE au niveau de son coût de production car cela ruinerait définitivement l'industrie textile-habillement qui s'effondre déjà suite aux importations massives de vêtements asiatiques depuis la suppression des quotas d'importation le 1^{er} janvier 2005.

Certes la Déclaration de Séville commune au ROPPA et à la COAG, suite à leur atelier du 6 au 9 novembre 2003, a reconnu le droit des cotonculteurs espagnols et grecs à produire du coton pour le marché intérieur de l'UE. Mais cette reconnaissance est contredite par la Déclaration soulignant que "*Les prix agricoles doivent couvrir les coûts de production y*

compris une rémunération digne pour le producteur". Or, selon la COAG, avec un rendement de 3,6 tonnes à l'hectare et un prix mondial de 264 €/la tonne, la recette de 950 €/t est très inférieure au coût de production (2100 €/ha). Que la réforme de l'OCM coton d'avril 2004 ait transféré dans le "paiement unique par exploitation" (PUE) 65% des aides directes (1459 €/ha), 35% restant en boîte bleue (786 €/ha), ne change rien au fait que cette production ne pourra jamais se passer de très fortes subventions même camouflées dans le PUE, et elle n'est donc pas conforme à une stratégie de souveraineté alimentaire pour l'UE.

Une autre raison milite d'ailleurs pour cesser de produire du coton dans l'UE, en particulier en Andalousie : le coût environnemental dû aux besoins énormes d'irrigation, avec des subventions massives sur l'eau d'irrigation mais que l'UE ne notifie pas à l'OMC, et aux doses très importantes de pesticides et engrais chimiques. Certes tout ceci créera beaucoup de problèmes sociaux mais qui a dit qu'une stratégie de souveraineté alimentaire et d'agricultures solidaires du Nord au Sud pouvait se faire sans partir de principes solides et sans remettre en cause certaines des politiques actuellement suivies?