



La Journée mondiale du coton de l'OMC peut-elle répondre aux difficultés des agriculteurs d'Afrique subsaharienne ?

J. Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), le 17 octobre 2019

Plan

Résumé

Introduction

I - Les défauts communs aux méthodologies des Etats-Unis (EU) et de l'Union européenne (UE) sur les subventions

II - Les subventions américaines au coton de 2000 à 2018

III - Les subventions de l'UE au coton de 2000 à 2018

IV - Le sort des cotonculteurs d'Afrique subsaharienne

Conclusion

Résumé

Le coton est un enjeu commercial crucial pour les pays en développement (PED), notamment le C4 des pays d'Afrique de l'Ouest – Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad – qui s'en étaient plaint à la Conférence ministérielle de l'OMC de Cancun en 2003 et, bien que l'OMC ait décidé "*d'aborder le coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique*", aucun progrès n'a été fait. Les fortes subventions des Etats-Unis (EU) et de l'UE, auxquelles se sont ajoutées celles que les EU ont versées au Brésil, ont fait baisser le prix mondial du coton, au détriment des producteurs des PED, notamment du C4, qui ne peuvent subventionner leurs producteurs.

Les négociations de l'OMC sont dans l'impasse parce que les EU et l'UE refusent d'admettre que leurs subventions internes, y compris découplées, ont le même effet de dumping que leurs subventions explicites à l'exportation qu'ils ont supprimées, bien que l'Organe d'appel de l'OMC ait statué quatre fois en ce sens, dont en mars 2005 dans l'affaire du coton des EU.

De 2000 à 2018 les EU ont exporté 53 millions de tonnes (Mt) de coton ayant reçu 35,3 milliards de dollars (Md\$) de subventions, soit une subvention moyenne de 657 \$/t et un taux de dumping moyen de 41%. Durant la même période, l'UE – seules la Grèce et l'Espagne – a exporté 4,5 Mt avec une subvention moyenne de 2 789 \$/t, 1,83 fois le prix à l'exportation. Bien que l'UE ait produit dix fois moins de coton que les EU et exporté 12 fois moins, ses subventions à l'exportation n'ont été que 2,8 fois inférieures (12,5 Md\$ contre 34,8 Md\$) en raison d'une subvention moyenne par tonne 4,2 fois supérieure.

Pourtant l'UE se pose en modèle dans le monde du coton car ses importations de tous pays sont à droits de douane nuls et elle n'a jamais utilisé de subventions explicites à l'exportation. Mais l'UE a exporté plus de coton que le Burkina Faso ou le Mali depuis 2000, sauf depuis 2017, et a été exportatrice nette depuis 2009, dépassant même la production en 2009 et 2012.

Dénoncer l'énorme dumping européen sur le coton n'implique pas d'oublier que les producteurs grecs et espagnols sont de petits agriculteurs (contrairement à ceux des EU) auxquels le coton apporte de nombreux emplois et de bons revenus, mais c'est aussi un excellent exemple de l'absurdité d'une politique agricole basée sur un dumping caché dans des subventions soi-disant découplées. Vu l'impact négatif considérable de la culture du coton sur l'environnement constaté

par la Commission européenne, l'UE doit planifier la conversion rapide du coton vers d'autres cultures sans pénaliser son impact sur l'emploi et les revenus des producteurs.

Introduction

Le coton pose une question commerciale cruciale pour les pays en développement (PED), et en particulier pour le C4 des pays exportateurs d'Afrique de l'Ouest (AO) – Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad – et, bien que le Conseil général de l'OMC du 1er août 2004 ait décidé "*d'aborder le coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans les négociations agricoles, en relation avec les politiques ayant un impact sur le secteur, pour tous les trois piliers de l'accès au marché, du soutien interne et de la concurrence à l'exportation*", le même slogan n'a cessé d'être répété jusqu'à ce jour. Pire, le Brésil, seul PED à avoir poursuivi les Etats-Unis (EU) sur le coton à l'OMC en 2002 et 2006, a fini par vendre son âme pour un plat de lentilles, après avoir conclu un premier accord en août 2010 par lequel il a reçu des EU une subvention annuelle de 147 millions de dollars (M\$) et en octobre 2014 quand il a reçu 300 M\$ pour solde de tout compte, s'engageant à ne plus poursuivre les EU sur le coton dans les futurs Farm Bill. Bref, le Brésil a rejoint les EU et l'UE pour subventionner ses producteurs, participant ainsi à la baisse du prix mondial, au détriment de l'ensemble des producteurs des PED, et notamment des pays africains du C4.

Les négociations de l'OMC sur le coton sont dans l'impasse parce que les EU et l'UE refusent d'admettre que leurs subventions internes bénéficiant aussi aux exportations sont à considérer comme des subventions à l'exportation, bien que l'Organe d'appel de l'OMC ait statué quatre fois en ce sens, dont en mars 2005 dans le cas du coton des EU, y compris lorsqu'elles sont "découplées".

Les subventions des EU au coton ont atteint 48,7 Md\$ de 2000 à 2018 pour une production de 73,1 Mt, payées à un prix moyen à l'exploitation de 1 357 \$/t, dont 35,3 Md\$ de subventions à 53 Mt d'exportations de coton fibre (hors huile et tourteaux de coton), à un prix FAB moyen de 1 619 \$/t mais avec une subvention moyenne de 657 \$/t et un taux de dumping moyen de 41,1% (rapport des subventions à l'exportation à la valeur des exportations), en baisse cependant de 88% en 2000 à 16,8% en 2018.

Au cours de la même période, l'UE – en fait, seules la Grèce et l'Espagne – a accordé 16,3 Md€ (20 Md\$) de subventions au coton pour une production de 7,2 Mt, soit environ dix fois (9,8 fois) inférieure à celle des EU, payées à un prix moyen à l'exploitation de 1 274 €/t mais avec une subvention moyenne de 2 272 €/t (2 789 \$/t). Elle a exporté 4,5 Mt (11,8 fois moins que les EU) à un prix FAB moyen de 1 244 €/t, grâce à des subventions de 10,2 Md€ (12,5 Md\$) et une subvention moyenne 1,83 fois supérieure au prix FAB. En d'autres termes, bien que l'UE ait produit dix fois moins de coton que les EU et exporté 11,8 fois moins en quantité, ses subventions à l'exportation n'ont été que 2,8 fois inférieures en raison d'une subvention à l'exportation moyenne par tonne 4,2 fois supérieure (2 789 \$/t contre 657 \$/t).

Néanmoins, l'UE prétend être un modèle d'équité dans le monde du coton car ses importations de coton de tous pays se font à droits de douane nuls et elle n'a jamais utilisé de subventions à l'exportation. Mais l'UE est devenue exportatrice nette depuis 2009, avec des exportations dépassant même la production en 2009 et 2012.

Dénoncer l'énorme dumping européen sur le coton n'implique pas d'oublier que la majorité des producteurs grecs et espagnols sont de petits agriculteurs (contrairement à ceux des EU) auxquels le coton apporte de nombreux emplois et de bons revenus, mais c'est aussi un excellent

exemple de l'absurdité d'une politique agricole basée sur un dumping caché dans des subventions prétendument découplées.

Avant d'aborder la question spécifique des subventions américaines et européennes et du sort des agriculteurs du C4, commentons rapidement l'étude réalisée par le CCIC (Comité consultatif international sur le coton) en novembre 2018 sur "*Les subventions à la production et au commerce affectant la filière coton*"¹. Alors que le présent document se concentre sur les subventions des EU et de l'UE, commentons l'attaque lancée contre les subventions chinoises. Cette critique est dénuée de fondement, d'abord parce que la Chine n'exporte pratiquement pas de coton (21 780 t en 2017/18 après 13 286 t en 2016/17) alors qu'elle est de loin le premier importateur mondial (1 155 Mt en 2017 après 0,897 Mt en 2016 et 1,525 Mt attendu en 2018/19.

Ensuite parce que, en calculant l'équivalent subvention de la protection à l'importation, le CCIC confond les concepts de "soutien des prix" agricoles financé par les consommateurs nationaux avec ceux de "subventions" financées par les contribuables et conteste ainsi le droit de chaque pays, y compris la Chine, à la souveraineté alimentaire tant qu'il ne nuit pas au reste du monde par du dumping. Ainsi, le CCIC déclare que "*Le montant des subventions du gouvernement chinois est estimé à 4,3 milliards de dollars en 2017/18, dont 2,4 milliards en aide directe, 300 millions en aide aux semences et au transport et 1,5 milliard en équivalent subvention de protection des importations*". Par rapport aux 25 M de producteurs de coton chinois, l'aide de 2,8 Md\$, sans compter les 1,5 Md\$ d'équivalent subvention à la protection des importations, correspond à 112 \$ par producteur de coton. A titre de comparaison, en 2018, les 18 600 producteurs de coton des EU ont reçu en moyenne 59 844 \$, soit 534 fois plus, et les 90 000 producteurs de coton de l'UE 10 162 \$, soit 91 fois plus que ceux de la Chine.

On présentera tour à tour les défauts communs aux méthodologies des EU et de l'UE sur les subventions agricoles en général, notamment de la boîte verte, les subventions des EU et de l'UE au coton, et on terminera avec le sort des producteurs subsahariens (ASS), en particulier ceux du C4, pour affronter un avenir difficile.

I - Les défauts communs aux méthodologies des EU et de l'UE sur les subventions et la boîte verte

L'une des lacunes des enquêtes antidumping de l'OMC est qu'elles ne tiennent compte que du niveau actuel des subventions ou, au mieux, de celles des années les plus récentes (2 à 3 ans). Pourtant, le dumping continu pendant de nombreuses années a un impact cumulatif, détruisant la compétitivité des pays les plus fragiles, et on se concentre ici principalement sur les pays du C4 en Afrique de l'Ouest. On évaluera donc le dumping américain et européen sur une longue période, de 2000 à 2018.

Le deuxième défaut est que les EU et l'UE n'ont pas pris en compte leurs subventions notifiées dans la boîte verte (BV) de l'OMC, dont leurs paiements directs découplés comme ceux notifiés dans la boîte bleue (BB). La BV constitue l'atout maître de l'UE, et à un moindre degré des EU dont le Farm Bill de 2014 a supprimé les aides directes découplées, car la remettre en cause ferait s'effondrer la PAC et le Farm Bill. C'est grâce à la BV, et accessoirement à la BB, que l'UE et les EU ont pu proposer à l'OMC en 2008 de réduire de 70 % et 60 % leurs subventions internes couplées, mais aussi de réduire largement leurs droits de douane et d'éliminer leurs subventions à l'exportation. Le fait de placer dans la BV une part croissante de leurs subventions

¹ https://www.eiseverywhere.com/file_uploads/0d29a4b2281774f8113dc8ea4cbd4642_e_cotton-subsidies_2018.pdf

agricoles leur a permis d'abaisser progressivement leurs prix agricoles intérieurs au niveau des prix mondiaux et donc d'exporter sans avoir besoin de subventions à l'exportation. Dans le même temps, ils ont pu proposer des réductions tarifaires élevées car, une fois les prix intérieurs alignés sur les prix mondiaux, les industries agroalimentaires et les négociants n'ont plus besoin d'importer car ils peuvent acheter les produits agricoles aux prix mondiaux sur le marché intérieur. Soulignons toutefois que l'on n'inclut pas dans la contestation de la BV les subventions à l'aide alimentaire intérieure, qui ont représenté environ 80 % de toutes les notifications des EU dans la BV.

On considère que tous les types de subventions sont pleinement légitimes tant qu'elles ne servent pas les intérêts offensifs des pays, à travers un dumping caché légalisé par l'OMC. La distinction actuelle entre les subventions en fonction de leur nature plus ou moins couplée, plus ou moins distorsive des échanges, donc en fonction de la couleur de la boîte dans laquelle elles sont notifiées à l'OMC, n'a aucun fondement scientifique. La seule distinction à faire est celle entre les subventions bénéficiant aux produits exportés ou non, directement ou indirectement, compte tenu des subventions en amont (aux intrants et aux investissements) et en aval (au niveau de la transformation et de la commercialisation). Par conséquent, l'Accord sur l'agriculture (AsA) devrait être reconstruit sur la souveraineté alimentaire, le droit de chaque pays de protéger ses intérêts défensifs par une protection efficace des importations, mais en interdisant toute exportation à un prix inférieur au coût moyen de production national total, compte tenu de toutes les subventions directes et indirectes.

L'Organe d'appel de l'OMC s'est lui-même écarté à quatre reprises de la définition du dumping du GATT, déclarant qu'il y a dumping lorsque les produits sont exportés à un prix inférieur au coût total moyen national de production sans subventions (affaires des produits laitiers du Canada de décembre 2001² et décembre 2002³, du coton des EU du 3 mars 2005⁴ et du sucre de l'UE du 28 avril 2005⁵), qui doit être considéré comme leur "valeur normale".

En effet, l'article 6 du GATT stipule qu'il n'y a pas de dumping si un produit est exporté à sa "valeur normale", c'est-à-dire à son prix intérieur lorsque, conformément à l'article 2 du règlement (UE) 2016/1036 du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'UE, *"les décisions concernant les prix, coûts et facteurs sont prises en réponse aux signaux du marché reflétant l'offre et la demande, et ce sans intervention significative des Etats, et les coûts des principaux facteurs reflètent la valeur marchande"*⁶. Dans le manuel antidumping américain, *"Pour la marchandise faisant l'objet de l'enquête ou de l'examen, le gouvernement ne doit pratiquement pas intervenir dans l'établissement des prix"*⁷, et dans l'édition 2009, selon David A. Gantz : *"Le département du Commerce exige, aux fins du secteur touché, qu'il démontre que le gouvernement ne participe ni à la détermination des prix ni des quantités produites ; il est propriétaire privé ou collectif (plutôt que pleinement gouvernemental) et que tous les facteurs importants sont*

2

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds103/ab/rw*%20not%20rw2*\)&Language=FRENCH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds103/ab/rw*%20not%20rw2*)&Language=FRENCH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

3

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds103/ab/rw2*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds103/ab/rw2*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

⁴ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm

⁵ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds265_e.htm

⁶ Selon le Règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:176:FULL&from=FR>

⁷ US Department of Commerce, *Normal value*, AD Manual, chapter 8.

assujettis aux prix déterminés sur le marché"⁸. Or, il est indéniable que les prix agricoles de l'UE et des EU n'ont rien à voir avec "les prix du marché sans intervention significative de l'Etat" car les réformes successives de la PAC et des Farm Bills depuis le début des années 1990 ont fortement réduit leurs prix (garantis, dits administrés : prix d'intervention dans l'UE et "loan rates" aux EU) en les compensant par des aides directes, couplées (subventions à l'exportation comprises) puis les subventions internes, découplées pour l'essentiel dans l'UE.

Il est nécessaire de contester la définition du dumping dans le GATT selon laquelle, tant que les produits sont exportés au prix intérieur, il n'y a pas de dumping. Cette définition scandaleuse est à l'origine des réformes de la PAC et du Farm Bill américain dès le début des années 1990: réduire fortement les prix agricoles intérieurs et compenser la réduction par des aides directes permettrait d'exporter plus et d'importer moins, au détriment des PED qui ne disposent pas de moyens financiers pour subventionner significativement leur nombre important d'agriculteurs.

Les deux exigences de base de l'article 1 de l'Annexe 2 de l'AsA sont mystificatrices

8. L'article 1 de l'Annexe 2 de l'AsA stipule :

"Les mesures de soutien interne qu'il est demandé d'exempter des engagements de réduction répondront à une prescription fondamentale, à savoir que leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou, au plus, minimes. En conséquence, toutes les mesures qu'il est demandé d'exempter devront être conformes aux critères de base suivants :

a) le soutien en question sera fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics (y compris les recettes publiques sacrifiées) n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs; et

b) le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs".

En réalité les subventions de la BV impliquent des transferts des consommateurs : d'un point de vue macro-économique interne, la distinction entre "soutien des prix du marché" – financé par les consommateurs – et "subvention" – financée par les contribuables – n'est pas convaincante puisque l'immense majorité des impôts est finalement répercutée sur les consommateurs. Même si cela est plus indirect aux EU que dans l'UE puisque la TVA (taxe à la valeur ajoutée) n'existe pas aux EU mais des taxes sur le chiffre d'affaires. Cependant, comme ailleurs, les entreprises privées transfèrent leurs taxes aux consommateurs par le biais des prix. Comme l'atteste un spécialiste : *"Toutefois, à long terme, lorsque tous les coûts seront pris en compte, les ressources se déplaceront et les prix s'ajusteront pour tenir compte de la taxe dans la détermination du prix, ce qui permettra au producteur de répercuter au moins une partie du fardeau sur les consommateurs"*⁹.

De même la BV apporte un soutien de prix évident aux producteurs puisqu'ils peuvent se contenter de prix inférieurs à leur coût de production moyen.

Puisque ces deux conditions du paragraphe 1 s'appliquent à toutes les subventions de la BV visées aux paragraphes 2 à 13 de l'Annexe 2 de l'AsA, elles ne peuvent être placées dans la BV.

La communication du G-20 du 2 juin 2005 avait proposé de distinguer deux types de subventions de la BV "en fonction de leur capacité à fausser les échanges ou à affecter la production" :

⁸ <http://ia.ita.doc.gov/admanual/2009/Chapter%2010%20NME.doc>;

http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=david_gantz

⁹ <http://www.window.state.tx.us/taxinfo/incidence/nature.html>

"i) Les programmes de fourniture de services généraux, de stockage public pour la sécurité alimentaire et d'aide alimentaire intérieure (annexe 2 : paragraphes 2 à 4 de l'annexe 2) ont été généralement considérés comme n'ayant pas ou peu d'effets de distorsion des échanges et ont permis aux Membres de poursuivre le développement rural et autres objectifs. Ces politiques peuvent être assimilées à la fourniture de biens publics.

ii) En revanche, les programmes de paiements directs aux producteurs (annexe 2, paragraphes 5 à 13), en particulier la manière dont ils sont actuellement conçus, se sont avérés influencer le commerce et la production et ne pouvaient donc pas être considérés comme n'ayant "aucun effet de distorsion des échanges ou effets sur la production, ou tout au plus un effet minimal".

Commençons par les subventions versées aux agriculteurs collectivement et en nature – que l'OCDE classe dans la ESSG (estimation du soutien aux services généraux) – que le G-20 considère comme n'ayant pas ou peu d'effet de distorsion des échanges.

Pour le G-20, ces mesures "ont généralement été considérées comme n'ayant pas ou peu d'effet de distorsion sur les échanges" et "peuvent être assimilées à la fourniture de biens publics". Une telle évaluation est trop hâtive. Ces "services généraux", bien que fournis en nature et collectivement aux agriculteurs, ont pour effet d'augmenter la production agricole et de réduire ses coûts. Leur nature couplée est incontestable. Ces subventions, octroyées depuis des décennies, voire des siècles, expliquent dans une très large mesure l'écart de rendement et de coût de production entre pays développés et PED. Sous prétexte que ces subventions sont accordées collectivement aux agriculteurs, on a tendance à sous-estimer leur efficacité, ce qui reflète bien le comportement individualiste de notre époque.

Ainsi, pour Daryll Ray, directeur du Agricultural Policy Analysis Center de l'Université du Tennessee, "L'OMC a déclaré que ces dépenses liées à la recherche et à l'éducation ont un effet minimal sur le commerce. Une telle déclaration est incompatible avec l'idée que toute politique publique qui entraîne des changements dans la production modifie la courbe de l'offre. En pratique, ces activités ont un impact direct sur les prix et le commerce, qu'il s'agisse d'un programme de mise en jachère ou de recherche visant à améliorer le rendement"¹⁰.

Dans un autre rapport fondamental de septembre 2003, Daryll Ray et ses collègues soulignent que le financement public de la recherche et de la vulgarisation a été la principale source de gains de productivité et de compétitivité de l'agriculture américaine : "Les contribuables américains ont financé un système de stations de recherche et de services de vulgarisation pour générer et diffuser de nouvelles technologies. Le système a connu un énorme succès. Il continue de veiller à ce que chaque nouvelle génération d'Américains ait accès à de grandes quantités d'aliments sains à des prix raisonnables. Le revers de la médaille, c'est que les services de recherche et de vulgarisation subventionnés par l'État contribuent aux problèmes de prix et de revenus. De toute évidence, ni les États-Unis ni le reste du monde ne seraient confrontés aux bas prix d'aujourd'hui et aux petites exploitations en faillite si la croissance cumulative de la productivité agricole n'avait pas eu lieu"¹¹. C'est pourquoi tous les pays, même les plus pauvres, ont alloué un minimum de ressources financières à la recherche et à la vulgarisation agricoles, mais c'est l'écart énorme entre les ressources des pays développés et celles des PED qui explique aussi l'écart énorme entre leurs niveaux de productivité. L'IFPRI a souligné en 2005 que "Les investissements en R&D ont le plus grand impact sur la croissance agricole par million de roupies investies. Les taux de rendement de l'investissement public dans la recherche ont été

¹⁰ Daryll Ray, *Is food too important to be left to WTO?* Agricultural analysis policy center, University of Tennessee, November 29, 2002 (<http://www.agpolicy.org>).

¹¹ Daryll Ray, Daniel de la Torre Ugarte, Kelly J. Tiller, *US Agricultural Policy: Changing course to secure farmers livelihoods worldwide*, Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee, September 2003.

*aussi élevés que plus de 60 pour cent et, par extension, plus de 50 pour cent. Actuellement, l'Inde n'investit qu'environ 0,5 pour cent de son PIB agricole dans la recherche agricole, contre 0,7 pour cent dans l'ensemble des pays en développement et jusqu'à 2-3 pour cent dans les pays développés. Ces chiffres suggèrent que le gouvernement a systématiquement sous-investi dans un secteur qui offre un rendement social élevé et qu'il existe une marge de manœuvre considérable pour détourner les dépenses supplémentaires vers les domaines prioritaires de la recherche"*¹².

Daryll Ray élargit son évaluation en déclarant que *"Peu d'attention a été accordée aux investissements traditionnels dans les infrastructures des zones agricoles. Ces investissements patrimoniaux... influencent tous les décisions de production d'une façon ou d'une autre et cette influence se poursuit année après année, tandis que l'influence des paiements directs se limite à une année donnée"*¹³. Une déclaration approuvée par l'IFPRI dans l'article précité : *"L'investissement dans les routes rurales a l'effet le plus puissant sur la réduction de la pauvreté, par million de roupies investies, suivi de l'investissement dans la R&D"*.

Bien que les subventions de l'annexe 2, paragraphe 11, de l'AsA sur les *"Aides à l'ajustement structurel fournie au moyen d'aides à l'investissement"*, soient le principal poste notifié par les EU dans la BV après l'aide alimentaire intérieure, et après les paiements directs découplés de l'UE, elles ne peuvent être accordées que *"en réponse aux handicaps structurels objectivement établis"* et se limiter *"au montant nécessaire pour compenser le handicap structurel"*. En outre, l'article 6.2 de l'AsA dispose que les subventions à l'investissement accordées aux agriculteurs des pays développés doivent être notifiées dans la MGS (*"mesure globale du soutien"* ou *"boîte orange"* des subventions couplées). Mais l'UE a notifié dans la BV toutes ses subventions aux investissements agricoles (dans le deuxième pilier de la PAC sur le développement rural) sans tenir compte des *"désavantages structurels"* des agriculteurs.

Quant au second type de subventions de la BV que le G-20 considère comme ayant véritablement des effets de distorsion des échanges – celles aux différents paiements directs des paragraphes 5 à 12 de l'annexe 2 de l'AsA –, on ne peut qu'être d'accord, en particulier pour le paragraphe 6 sur le *"soutien du revenu découplé"*, pour lequel l'UE ne respecte pas les six conditions. Il y a en fait sept raisons pour lesquelles l'ancien RPU (régime de paiement unique) et le RPB (régime de paiement de base depuis 2015), ainsi que le RPUS (paiement unique à la surface, pour la plupart des nouveaux États membres depuis 2004) et les autres paiements directs découplés depuis la réforme de la PAC de 2015 : paiement redistributif, paiement aux jeunes agriculteurs, paiement en faveur du climat – sont en effet couplés :

- Le RPB contredit les conditions a) puisqu'il est basé sur le montant des subventions de la BB, qui sont spécifiques par produit (SP), des années 2000-2002, un critère non mentionné.
- Le RPB coexiste avec les paiements de la BB pour les mêmes produits. En effet, selon l'article 6.5 de l'AsA, les paiements de la BB sont octroyés *"dans le cadre de programmes de limitation de la production"* – ce qui implique d'ailleurs de limiter la réduction des prix, en contradiction avec l'annexe 2, paragraphe 1 – alors que le RPB (et auparavant le RPU) permet de produire n'importe quel produit, sinon il ne disposerait pas d'une totale flexibilité de production. Maintenant que les quotas de production ont été supprimés pour le lait, le sucre et les droits de plantation de vignes, les subventions de la BB concernent toujours en 2018 l'aide spécifique au coton (1/3 des subventions totales pour le coton, les 2/3 étant découplés), le régime de soutien couplé volontaire, le régime des petits agriculteurs et les paiements POSEI aux territoires ultramarins de l'UE. Pour André Nassar et al, *"si la subvention découplée de la catégorie verte*

¹² J. von Braun et al., *Indian agriculture and rural development*, IFPRI, 2005.

¹³ Daryll Ray, *What is an agricultural subsidy?*, Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee, 26 mars 2004.

est accordée au même producteur bénéficiant d'une subvention couplée et que l'aide au revenu découplée est basée sur la superficie historique plantée, alors cette subvention aura les mêmes effets de distorsion que la subvention couplée. Il y a une sur-subvention du produit subventionné dans le programme couplé et des subventions plus distorsives sont alors en place"¹⁴.

- Le RPB contredit la condition e) selon laquelle "Il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements". Mais le règlement n° 1782/2003 du Conseil de l'UE du 29 septembre 2003 stipule que les agriculteurs bénéficiant du RPU doivent "veiller à ce que toutes les terres agricoles, en particulier celles qui ne sont plus utilisées à des fins de production, soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales". L'annexe 4 du règlement précise qu'il s'agit non seulement d'"éviter l'empiétement de la végétation indésirable sur les terres agricoles", mais aussi de "protéger les pâturages permanents" et de "taux minimaux de chargement du bétail", qui est clairement une production bénéficiant de subventions des SP.

- Le RPB contredit la condition d) – "Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base" – car il reste couplé à la superficie agricole, les agriculteurs devant prouver qu'ils disposent d'hectares admissibles (ha) pour obtenir leurs paiements : en effet chaque droit au RPB correspond à un ha.

- Une grande partie du RPB est allouée à l'alimentation animale (céréales, tourteaux d'oléagineux et légumineuses ou COP de l'UE), mais aussi aux matières premières pour les agrocarburants (huile végétale, céréales et betterave sucrière), qui sont à la fois des intrants subventionnés dans la catégorie orange pour les pays développés (article 6.2) : 12,6 Mt de céréales et 127 000 tonnes de sucre ont été consacrées au bioéthanol en 2017-18. Même si le biodiesel n'est pas un produit agricole pour l'OMC, contrairement au bioéthanol, l'annexe IV, paragraphe 4 de l'AsA sur le calcul de la MGS stipule que "Les mesures visant les transformateurs agricoles seront incluses dans la mesure où elles apportent des avantages aux producteurs des produits agricoles initiaux", ce qui est d'autant plus évident que le boom des agrocarburants a fortement augmenté les prix des huiles végétales et céréales entre 2007 et 2014. Ainsi 5,1 Mt d'huile de colza d'origine communautaire ont été consacrées au biodiesel en 2017-2018¹⁵.

- Enfin, et ce n'est pas le moins important, étant donné que le RPB ne peut être attribué à un produit particulier, il peut être attribué à n'importe quel produit dont il abaisse le prix de vente au-dessous de son coût de production total moyen dans l'UE.

C'est pourquoi toutes les exportations agricoles de l'UE peuvent faire l'objet de poursuites pour dumping, même les produits qui n'ont jamais reçu de paiements directs de la BB, dès lors que les producteurs reçoivent également des paiements du RPB ou du RPUS pour d'autres productions, ce qui s'applique aujourd'hui à pratiquement toutes les exploitations de l'UE-28.

Quant aux EU, l'Organe d'appel de l'OMC avait décidé en mars 2005 que le PFCP (paiement au titre du contrat de flexibilité de la production), le FDP (paiement direct fixe) et le MLAP (paiement pour perte de commercialisation) n'étaient pas découplés car les agriculteurs ne bénéficiaient pas d'une flexibilité totale de production, la production de fruits et légumes ou de riz sauvage leur étant interdite, et donc ces subventions ne pouvaient être notifiées dans la BV.

¹⁴ André Nassar, Maria Elba-Rodriguez-Alcala, Cinthia Costa and Saulo Nogueira, *Agricultural subsidies in the WTO green box: opportunities and challenges for developing countries*, in Ricardo Ricardo Melendez-Ortiz, Christophe Bellmann, Jonathan Hepburn, *Agricultural subsidies in the WTO green box*, Cambridge University Press, 2009, pp.329-368.

¹⁵ https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual_The%20Hague_EU-28_7-3-2018.pdf

En outre, la BV cache la "boîte en or", un concept que l'auteur a proposé lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong-Kong en décembre 2005¹⁶, qui englobe tous les types de soutiens non agricoles passés et présents et les soutiens agricoles passés, y compris une protection élevée à l'importation. Ces soutiens non agricoles actuels et passés ont largement réduit le coût de production unitaire des produits agroalimentaires des pays riches par rapport à ceux des PED, notamment sur les points suivants :

- infrastructures de transport et d'information efficaces, qui réduisent considérablement les coûts de production agricoles. Par exemple, les EU dépensent 647 M\$ par an pour maintenir la navigabilité du fleuve Mississippi ;
- enseignement général, recherche et vulgarisation ;
- santé et retraites des agriculteurs financées par la société dans son ensemble, du moins dans l'UE ;
- consommateurs à pouvoir d'achat croissant, capables de payer des prix équitables aux agriculteurs, même si ces prix sont trop bas ;
- Etats démocratiques capables de faire respecter les contrats commerciaux, de recouvrer correctement les droits de douane, etc.

Au total, la compétitivité actuelle plus élevée des produits agroalimentaires occidentaux par rapport à celle des PED résulte beaucoup moins de la différence dans les soutiens agricoles actuels – les seuls considérés par l'OMC – que des soutiens non agricoles actuels et passés et des soutiens agricoles passés, pendant des décennies, voire des siècles, notamment par une forte protection à l'importation.

C'est pourquoi, même si l'OMC décidait de critères plus stricts pour la BV, les pays développés pourraient encore augmenter leurs subventions de la boîte en or pour maintenir la compétitivité de leurs agriculteurs. Par exemple, au lieu de maintenir des institutions agricoles spécifiques pour soutenir les agriculteurs, il leur suffirait d'intégrer ces institutions dans des institutions plus larges pour que la nature spécifique des subventions disparaisse.

Un autre exemple est celui du financement public d'infrastructures de transport qui ne sont pas spécifiques aux produits agricoles mais qui leur sont très bénéfiques : *"L'adoption par le Congrès de la Waterways Resources Reform and Development Act a reconnu l'importance de maintenir des voies navigables essentielles comme le fleuve Mississippi... Le fleuve Mississippi est une artère essentielle pour les expéditeurs de céréales qui transportent des produits du Midwest au Golfe du Mexique. Depuis de nombreuses années, l'industrie céréalière se fait entendre sur la nécessité de mettre à jour certaines des écluses et barrages de la rivière, vieux de près de 100 ans... Le monde vient au grenier de l'Amérique pour ses stocks alimentaires et nous devons être prêts... Une autre raison d'investir dans l'infrastructure du fleuve Mississippi est l'augmentation prévue du trafic en raison de l'expansion du canal de Panama. L'ouverture du canal devrait avoir lieu plus tard cette année, ce qui entraînera une diminution de 12 % du coût du transport du grain de la ceinture de maïs des États-Unis vers l'Asie... Les améliorations prévues pour les voies navigables et les chemins de fer américains aideront à préserver l'un des avantages les plus concurrentiels des États-Unis pour les acheteurs étrangers : des coûts de transport abordables"*¹⁷.

¹⁶ https://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/posp56_e.htm;

https://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/posp55_e.htm

¹⁷ <http://www.feedandgrain.com/magazine/u.s.-invests-in-key-rail-and-river-infrastructure>

II - Les subventions des EU au coton de 2000 à 2018

Les tableaux 1 et 2 présentent les données pour évaluer le dumping des EU sur le coton : niveau et valeur de la production, subventions internes, volumes et valeurs des exportations et taux de subvention. Les principales sources de données proviennent de la base de données PSE de l'OCDE jusqu'en 2017 pour le volume de production, la valeur et le prix à l'exploitation¹⁸ et de la DSP en ligne de la FSA (Foreign Agricultural Service) de l'USDA pour 2018¹⁹; le tableau 35 des dépenses nettes du CCC par produit et fonction sur le site USDA-ERS²⁰; la CCC (Commodity Credit Corporation) "Commodity estimates books and reports" pour les différents types de subventions (paiements directs et subventions aux prix du marché) jusqu'en 2016²¹ et le CBO (Congressional Budget Office) Baselines pour les programmes agricoles généralement deux fois par an, pour les dernières années²²; la Federal Crop Insurance Corporation de la RMA (Risk Management Agency) pour les subventions annuelles aux assurances agricoles²³; la notification à l'OMC des subventions agricoles internes, notamment celles en boîte verte²⁴.

Lorsque l'on compare ces données officielles avec celles compilées par le Secrétariat de l'OMC sur le coton²⁵, on constate d'énormes écarts par rapport aux subventions effectives des EU et de l'UE au titre de la MGS, pour la principale raison que ces données de l'OMC sont basées sur les notifications des EU et de l'UE qui, pour les EU, n'ont pas pris en compte les subventions de l'assurance récolte de la RMA avant 2012 car elles étaient notifiées comme soutien de minimis "autre que par produit", de sorte que les subventions américaines réelles de 2000 à 2016 représentent plus du double du montant communiqué par l'OMC – 39 Md\$ contre 17,8 Md\$ – sans même tenir compte des subventions de la BV. On verra plus loin que l'écart est encore plus large pour la notification de l'UE.

Tableau 1 – Production, exportations et subventions des EU au coton de 2000 à 2018

M\$	Prod° Mt	Prod° M\$	Prix exploit°	Export° 1000 t	Export° 1000 \$	FAB \$/t	CCC M\$	RMA M\$	GB M\$	Total subv°	Subv°/ prod°	Subv° \$/t	Subv°/X M\$
2000	3742	4257	1138	1467972	1892585	1289	3809	163	272	4244	99,7%	1134	1665
2001	4420	3119	705	2395800	2174400	908	1868	266	305	2439	78,2%	552	1322
2002	3747	3775	1008	2591820	2030863	784	3307	197	357	3861	102,3%	1030	2671
2003	3975	5520	1389	2996492	3376469	1127	2889	217	644	3750	67,9%	943	2827
2004	5062	4855	959	3144161	4251073	1352	1372	258	438	2068	42,6%	409	1284
2005	5201	5699	1096	3849179	3929420	1021	4245	212	563	5043	88,5%	970	3732
2006	4700	5015	1067	2822470	4514432	1599	3982	284	503	4490	89,5%	955	2693
2007	4182	5633	1347	2969485	4588693	1545	2592	199	487	3276	58,2%	783	2326
2008	2790	3045	1091	2888246	4811852	1666	1604	254	352	2299	75,5%	824	2380
2009	2654	3791	1429	2621659	3365480	1284	2176	220	359	2765	72,9%	1042	2731
2010	3941	7351	1865	3131093	5890197	1881	1668	321	558	2547	34,6%	646	2024
2011	3391	6989	2061	2551309	8466272	3318	678	819	439	2154	30,8%	635	1621
2012	3770	6291	1669	2837063	6252543	2204	523	562	424	2026	32,2%	537	1525
2013	2811	5112	1819	2293434	5628864	2454	562	454	382	1544	30,2%	549	1260
2014	3553	5060	1424	2449379	4410987	1801	607	490	364	1461	28,9%	411	1007
2015	2806	3904	1388	1993523	3901637	1957	774	478	212	1223	31,3%	436	869
2016	3738	5793	1550	3248923	3967102	1221	470	470	264	1204	20,8%	322	1046
2017	4654	7126	1439	3545566	5845107	1649	43	666	264	973	13,7%	209	741
2018	4008	6801	1697	3215381	6557407	2039	295	810	264	1369	20,1%	342	1100
Total	73145	99135	1357	53012955	85855383	1619	33464	7340	7451	48736	48,8%	657	35325

¹⁸ <https://www.oecd.org/unitedstates/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm#country>

¹⁹ <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/home>

²⁰ <file:///D:/Etats-Unis/Table%2035%20CCC%20net%20outlays%20per%20commodity%202001-08.pdf>

²¹ <https://www.fsa.usda.gov/about-fsa/budget-and-performance-management/budget/commodity-estimates-book-and-reports/index>

²² https://www.cbo.gov/system/files/2019-05/51317-2019-05-usda_0.pdf

²³ <https://www.rma.usda.gov/SummaryOfBusiness>

²⁴ https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_work_e.htm#more

²⁵

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=@Symbol=%20\(tn/ag/gen/34/*\)&Language=FRENCH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=@Symbol=%20(tn/ag/gen/34/*)&Language=FRENCH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

Le tableau 2 présente la part du coton dans la valeur de la production agricole totale (VPA) annuelle²⁶ pour calculer sa part dans les subventions de la BV en excluant celles à l'aide alimentaire intérieure et les aides directes. On notera que dans cette base de données sur la valeur de chaque production, celle du coton est supérieure à celle de l'OCDE mais elle ne sert ici qu'à calculer le pourcentage du coton dans la valeur de la production agricole (VPA) totale.

Tableau 2 – Part des subventions de la BV attribuables au coton

	VPA en M\$	Valeur du coton en 1000 \$	Coton/VPA	BV en \$M	BV au coton \$1000
2000	192098	2949649	1,54%	17680	272272
2001	200026	3639446	1,82%	16756	304959
2002	194588	3418096	1,76%	20308	357421
2003	215971	6419910	2,97%	21686	644074
2004	237853	4825881	2,03%	21564	437749
2005	240898	6402504	2,66%	21157	562776
2006	240624	5545956	2,30%	21858	502734
2007	288546	6457260	2,24%	21754	487290
2008	314352	5252889	1,67%	21066	351802
2009	291675	4280531	1,47%	24418	358945
2010	321237	7464640	2,32%	24043	557798
2011	365902	7303972	2,00%	21966	439320
2012	401433	8230448	2,05%	20660	423530
2013	404086	6515834	1,61%	23720	381892
2014	423971	7111320	1,68%	21642	363586
2015	377431	4756100	1,26%	16786	211504
2016	358452	5496889	1,53%	17249	263910
2017	370423	7573587	2,04%	17249	263910
2018	373499	8082602	2,16%	17249	263910
Total	5813065	111727514	1,92%	388811	7449382

Comme ce document a été rédigé trop rapidement avant la Journée du coton de l'OMC du 7 octobre 2019 et pour des raisons conservatrices, on n'a pas pris en compte plusieurs subventions importantes :

- i) Les coûts de souscription des polices d'assurance agricole qui se sont élevées en moyenne à 23% des primes subventionnées de 2009 à 2018²⁷. Etant donné que les subventions aux primes d'assurance sur le coton ont été de 7,451 Md\$ de 2000 à 2018 (colonne RMA du tableau 1 ci-dessus), 1,714 Md\$ auraient pu être ajoutés.
- ii) Les subventions à l'exportation du coton de 2003 à 2007 qui ne font pas partie de la MGS : 120 M\$ en moyenne par an en 2000-2004, 266,5 M\$ en 2005 et 9,4 M\$ en 2006 et 2007.
- iii) Les nombreuses subventions sous-notifiées, en particulier aux intrants dans la MGS autre que par produit, dont celles à l'irrigation et aux prêts agricoles et l'exonération fiscale sur le carburant agricole que l'OCDE a estimé à 2,385 Md\$ par an jusqu'en 2012 et à 1,034 Md\$ par an à partir de 2013.

Concluons comme écrit dans l'introduction : les EU ont accordé 48,7 Md\$ de subventions au coton de 2000 à 2018 pour une production de 73,1 Mt, payées à un prix moyen à l'exploitation de 1 357 \$/t, dont 35,3 Md\$ de subventions à 53 Mt d'exportations de coton fibre (hors huile et tourteaux de coton), à un prix FAB moyen de 1 619 \$/t mais avec une subvention moyenne de 657 \$/t et un taux de dumping moyen de 41,1% (rapport des subventions à l'exportation à la valeur des exportations), en baisse cependant de 88% en 2000 à 16,8% en 2018.

Cependant, les subventions au coton augmenteront fortement à partir de 2019 car le Congrès a décidé d'accorder des subventions aux graines de coton en plus de celles au coton fibre, les graines étant reconnues comme un oléagineux partageant le même accès aux subventions des "cultures de programme" que sont les autres oléagineux.

²⁶ <https://data.ers.usda.gov/reports.aspx?ID=17845>

²⁷ <https://www.rma.usda.gov/-/media/RMAweb/AboutRMA/Program-Budget/18cygovcost.ashx?la=en>

II - Les subventions de l'UE au coton de 2000 à 2018

Les tableaux 3 et 3bis présentent toutes les données sur la production, la valeur et le prix à l'exploitation du coton fibre de l'UE, la quantité exportée, la valeur et le prix FAB en €/t ainsi qu'en \$/t à des fins de comparaison, et les trois niveaux d'évaluation des subventions internes. Le premier niveau concerne les subventions spécifiques au coton, telles qu'elles sont disponibles dans les rapports financiers annuels du FEOGA (Fonds européen de garantie et d'orientation agricole), devenu FEAGA, sur le site web de la DG Agriculture²⁸ ainsi que sur le site du budget de l'UE en ligne²⁹. Toutefois, seuls les rapports du FEAGA fournissent des données par Etat membre, mais elles ne peuvent être téléchargées avant 2011³⁰. Comme les données d'Eurostat et d'Easycomext sur le commerce ne sont pas disponibles pour toutes les années et sont parfois incohérentes, on consulte aussi les données en ligne de l'USDA FAS PSD³¹.

Le deuxième niveau des subventions au coton correspond à l'imputation au coton des subventions découplées à partir de 2007. En effet, le régime du coton a profondément changé en 2006, de sorte que l'évaluation par le CCIC des subventions de l'UE au coton ne prend en compte que l'aide couplée notifiée en boîte bleue (BB), qui était de 233,8 M€ en 2017 sur la base des paiements effectifs de l'UE. Mais deux tiers de l'aide ont été découplés depuis la réforme de 2006 (sur la base de l'aide couplée moyenne de 2000 à 2002) pour 531,6 M€ (dont 389,6 M€ en Grèce et 142 M€ en Espagne), de sorte que de 2007 à 2018, les subventions annuelles spécifiques par produit (SP) au coton ont atteint 797 M€. Par manque de temps et par prudence, on n'a pas inclus 6,1 M€ pour la restructuration des filières cotonnières, 30,7 M€ pour le développement rural et 17,1 M€ pour l'irrigation en Espagne³², soit un total de 822,2 M€ au lieu de 797 M€, sans même calculer les aides à l'irrigation en Grèce. Dans les deux pays, près de 100 % de la superficie cotonnière est irriguée.

Le troisième niveau de subventions est la part des subventions de la BV attribuables au coton, étant donnée la part du coton dans la valeur de la production agricole totale (VPA) de l'UE. Bien entendu, on exclut de la BV les paiements directs découplés, l'aide alimentaire intérieure et l'aide à la commercialisation et à la promotion pour éviter de répéter ce qui était déjà inclus dans les rapports du FEAGA, même si les chiffres dans la BV notifiés à l'OMC sur l'aide à la commercialisation et promotion sont cinq fois plus élevés que ceux du FEAGA. Néanmoins on a ajouté 1 Md\$ sur les subventions à l'irrigation, ce qui est une hypothèse minimale puisque 10 millions d'hectares de terres agricoles ont été effectivement irrigués en 2016 dans l'UE.

Tableau 3 – Production, exportations et subventions au coton de l'UE de 2000 à 2018

	Prod° 1000 t	Prod° 1000 €	Prix exploit° €/t	Tx change \$ pour 1 €	Export° 1000 t	Export° 1000 €	Prix FAB €/t
2000	537313	629956	1172	0,9325	186610	212139	1137
2001	557786	573632	1028	0,8813	193579	194201	1003
2002	470666	648955	1379	1,0487	160943	158724	986
2003	427324	826541	1934	1,2630	211872	251050	1185
2004	505078	804596	1593	1,3621	253784	265233	1045
2005	540144	760536	1408	1,1797	256281	241293	942
2006	383546	290923	759	1,3170	311660	302603	971

²⁸ https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/financial-reports/eagf_en

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm> : cliquer sur "Commission". Pour avoir les données pour l'année x il faut télécharger le budget de l'année x+2 (ex. : le budget 2020 pour les montants effectifs de 2018).

³⁰ Heureusement l'auteur avait pu les télécharger durant son activité professionnelle antérieure.

³¹ <file:///D:/Etats-Unis/Table%2035%20CCC%20net%20outlays%20per%20commodity%202001-08.pdf>

³² Selon un rapport de l'IISD "les subventions annuelles à l'irrigation en Espagne représentent entre 906 millions d'euros et 1,120 milliards d'euros (un taux de subventions de 55% - les coûts n'étant pas couverts), ce qui est l'évaluation du Ministère" (http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/irrig_Spain.pdf), ce qui correspond à 17,1 M€ pour le coton compte tenu de sa part dans la superficie agricole totale irriguée.

2007	378536	406876	1075	1,4721	157582	154468	980
2008	268547	222945	830	1,3917	205990	213580	1037
2009	229779	285203	1241	1,4406	295424	275347	932
2010	241758	436821	1807	1,3362	233066	376979	1617
2011	347609	388054	1116	1,2939	155889	273412	1754
2012	321037	378027	1178	1,3194	334194	468934	1403
2013	346084	439601	1270	1,3791	276189	396030	1434
2014	357192	376192	1053	1,2141	273654	357090	1305
2015	276824	403584	1458	1,0887	237404	321864	1356
2016	283140	381064	1346	1,0541	264869	379253	1432
2017	330185	448847	1359	1,1993	256177	383369	1497
2018	372438	437596	1175	1,1450	230993	369482	1600
Total	7174986	9139949	1274		4496160	5595051	1244

Tableau 3bis – Production, exportations et subventions au coton de l'UE de 2000 à 2018

	Subv° SP	Plus subv° découplées	Boîte verte	Subv° totales	Subv° €/t	Subv° \$/t	Subv°/X 1000 €	Subv°/X M\$
2000	854666	854666	54656	909322	1692	1574	315810	294492
2001	733379	733379	53926	787305	1411	1244	273233	240801
2002	804030	804030	63567	867597	1843	1933	296673	311120
2003	872562	872562	77256	949818	2223	2808	470930	594785
2004	835287	835287	75927	911214	1804	2457	457853	623642
2005	952033	952033	71816	1023849	1896	2237	485784	573079
2006	914622	914622	27488	942110	2456	3235	765535	1008210
2007	254625	797358	30877	828235	2188	3221	344789	507563
2008	247548	797358	18958	816316	3040	4231	626158	871425
2009	216976	797358	28003	825361	3592	5175	1061156	1528702
2010	231703	797358	38185	835543	3456	4618	805502	1076312
2011	257272	797358	34299	831657	2393	3096	372966	482580
2012	255929	797358	35501	832859	2594	3423	866992	1143909
2013	242262	797358	37770	835128	2413	3328	666466	919123
2014	231805	797358	32017	829375	2322	2819	635406	771446
2015	244017	797358	31809	829167	2995	3261	711093	774167
2016	249995	797358	28669	826027	2917	3075	772724	814528
2017	233799	797358	27042	824400	2497	2995	639618	767094
2018	243748	797358	27042	798755	2145	2456	495403	567236
Total	17330481	10482918	397660	16304038	2272	2789	11064091	12540477

Même sans tenir compte des subventions de la BV, le rapport de l'OMC sur les subventions de l'UE au coton reprend celles notifiées dans son soutien interne agricole de la MGS (Mesure globale de soutien ou subventions de la boîte orange dites couplées) mais ce rapport prêche à sourire, même si les producteurs de coton de l'ASS sont portés à en pleurer. En effet, l'UE n'a notifié aucune MGS depuis 2006 parce que 2/3 des subventions au coton ont été soi-disant découplées alors que le dernier tiers a été notifié dans la BB et n'a pas à être notifié dans la MGS si "*ces versements sont fondés sur une superficie et des rendements fixes*" selon l'Article 6.5 de l'AsA. Toutefois, l'UE a interprété ces conditions comme une simple limite aux subventions couplées : la Grèce et l'Espagne ont des superficies de base nationales à rendements fixes et à aide fixe par hectare au cours de la période de référence (2000-2002)³³. Pourtant, si les superficies ont effectivement diminué dans les deux pays, les rendements ont augmenté de 13% en Grèce par rapport à 2005, selon le rapport d'évaluation de l'UE de 2014³⁴.

En effet, en ne notifiant pas les subventions couplées et découplées au coton, l'UE et l'OMC affirment que les subventions de l'UE au coton n'ont été que de 4,336 Md€ de 2000 à 2016 alors que leur montant effectif a été 3,6 fois supérieur : 17,2 Md€ !

On conclut en répétant ce qui a été résumé dans l'introduction. De 2000 à 2018, l'UE – en fait seulement la Grèce et l'Espagne – a accordé 16,3 Md€ (20 Md\$) de subventions au coton pour une production de 7,2 Mt, soit environ dix fois (9,8 fois) inférieure à celle des EU, payées à un prix moyen à l'exploitation de 1 274 €/t mais avec une subvention moyenne de 2 272 €/t (2 789

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0637&from=FR>

³⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/plants_and_plant_products/documents/cotton-executive-summary-report.pdf

\$/t). Elle a exporté 4,5 Mt (11,8 fois moins que les EU) à un prix FAB moyen de 1 244 €/t, grâce à des subventions de 10,2 Md€ (12,5 Md\$) et une subvention moyenne 1,83 fois supérieure au prix FAB. En d'autres termes, bien que l'UE ait produit dix fois moins de coton que les EU et exporté 11,8 fois moins en quantité, ses subventions à l'exportation n'ont été que 2,8 fois inférieures en raison d'une subvention à l'exportation moyenne par tonne 4,2 fois supérieure (2 789 \$/t contre 657 \$/t). Et, contrairement à ce qui a été observé pour les EU, le taux de dumping moyen de 198% – rapport du total des subventions à l'exportation sur la valeur des exportations – n'a pas baissé dans l'UE, passant de 157% sur les trois années 2000-2002 à 169% sur les trois années 2016-18. En outre l'UE a exporté plus de coton que le Burkina Faso ou le Mali depuis 2000, sauf depuis 2017, et a été exportatrice nette depuis 2009, dépassant même la production en 2009 et 2012.

Néanmoins, l'UE prétend être le modèle à suivre dans le monde du coton car ses importations sont exemptées de droits de douane en provenance du monde entier et qu'elle n'a jamais utilisé de subventions explicites à l'exportation. Et l'UE est devenue exportatrice nette depuis 2009, avec des exportations ayant dépassé la production en 2009 et 2012. Soulignons surtout que l'impact de la culture du coton sur l'environnement de l'UE est accablant, particulièrement en Grèce, comme souligné par le rapport de Alliance environnement de juillet 2007³⁵, confirmé par celui de Agrosynergie de juillet 2014³⁶, et cet impact est bien supérieur à celui des cultures alternatives. L'UE doit donc planifier la reconversion rapide du coton vers d'autres productions sans pénaliser l'impact global qu'il a sur l'emploi et le revenu des producteurs.

IV - Production et exportations de coton des pays d'Afrique subsaharienne et du C4

Au total, de 2000 à 2018, les exportations de l'UE ont dépassé de 11,6% celles du Burkina Faso, premier exportateur du C4, et de 29,3% celles du Mali. Cependant en 2018 les exportations du Burkina et du Mali ont dépassé celles de l'UE et le Mali les a aussi dépassées en 2017. Le problème est que les agriculteurs burkinabés n'ont obtenu pour le coton graine que 250 FCFA/kg (381 €/t ou 436 \$/t) en 2018 et les agriculteurs maliens 255 FCFA/kg (389 €/t ou 445 \$/t) en 2018³⁷, soit 30% de moins que le prix reçu par leurs collègues de Grèce. Et les seules subventions qu'ils reçoivent concernent les engrais, ce qui n'est pas nécessairement le meilleur moyen de promouvoir les systèmes de production agroécologique. Selon le rapport du CCIC de novembre 2018 "*En 2017/18, le Mali a produit pour environ 35 millions de dollars (5 cents la livre), le Burkina Faso 30 millions de dollars (5 cents la livre), la Côte d'Ivoire 15 millions de dollars (4 cents la livre) et le Sénégal 1 million de dollars (6 cents la livre)*"³⁸.

Les tableaux 4 et 5 présentent l'évolution de la production et des exportations de coton en Afrique subsaharienne, dans la Cedeao, au C4, au Burkina Faso et au Mali ainsi que celles de l'UE pour des raisons comparatives.

³⁵ https://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/2007-coton_fr

³⁶ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2007/coton/full_text_fr.pdf

³⁷

https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Cotton%20and%20Products%20Update_Dakar_Senegal_9-3-2019.pdf

³⁸ https://www.eiseverywhere.com/file_uploads/0d29a4b2281774f8113dc8ea4cbd4642_e_cotton-subsidies_2018.pdf

Tableau 4 – Production de coton de l'UE, ASS, CEDEAO, C4, Burkina Faso et Mali : 2000-18

Tonnes	UE	ASS	CEDEAO	C4	Burkina	Mali
2000	330510	1204652	656449	423621	114345	104544
2001	394340	1440094	918245	640332	157905	239580
2002	332330	1374971	823720	553212	163350	179685
2003	353270	1486049	895158	658845	210177	261360
2004	292680	1699276	977922	720047	257004	223463
2005	327500	1536797	855083	669082	297733	218453
2006	258050	1266289	766221	602653	283140	172498
2007	274440	1011681	558221	395307	147015	98010
2008	460590	1036075	538402	380061	185130	76230
2009	312290	933926	532957	337590	151371	95832
2010	348650	952875	520324	331056	140481	103455
2011	343220	1387822	676487	469359	173151	187308
2012	288380	1404157	865755	608533	264627	189268
2013	329040	1389128	869240	617027	272250	185130
2014	324970	1507829	985981	737253	294030	226512
2015	341660	1239064	796930	619641	239580	212355
2016	284130	1515017	993604	818928	285318	270072
2017	324660	1664210	1107295	836352	261360	304920
2018	324970	1710819	1081377	775368	185130	276606
Total	6245680	25760731	15419371	11194267	4083097	3625281

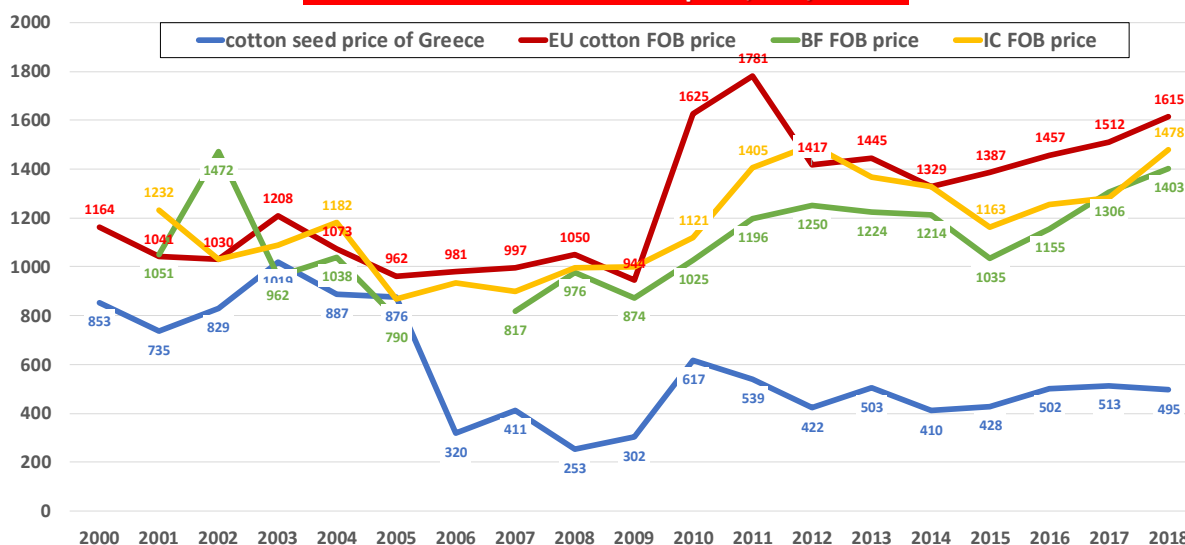
Table 5 – Exportations de coton de l'UE, ASS, C4, Burkina Faso et Mali : 2000-18

Tonnes	EU	SSA	C4	Burkina	Mali
2000	186610	1056112	439956	113256	125235
2001	193579	966814	544500	141570	201465
2002	160943	1014295	566280	157905	185130
2003	211872	1117750	664290	206910	255915
2004	253784	1288723	598950	212355	206910
2005	256281	1229263	735075	304920	223245
2006	311660	1443796	629442	294030	185130
2007	157582	1178080	419265	168795	108900
2008	205990	893198	351747	174240	70785
2009	295424	762953	373527	168795	95832
2010	233066	885357	325611	141570	98010
2011	155889	764914	385506	167706	136125
2012	334194	941332	521631	242847	174240
2013	276189	1287198	637065	283140	196020
2014	273654	1271516	680625	294030	185130
2015	237404	1244945	649044	235224	217800
2016	264869	1203345	708939	251559	239580
2017	256177	1254528	822195	266805	283140
2018	230993	1345568	820017	204732	288585
Total	4496160	21149687	10873665	4030389	3477177

Le graphique 1 présente l'évolution du prix FAB du coton fibre de l'UE (Grèce+Espagne) comparé à ceux du Burkina Faso et de Côte d'Ivoire (à partir de 2001 seulement pour ces deux pays), ainsi que le prix du coton graine de Grèce (pour comparer à ceux du Burkina et du Mali en 2017-18).

On constate un écart important entre les prix FAB de l'UE et du Burkina, ceux de la Côte d'Ivoire se situant entre les deux. Ces écarts s'expliquent principalement par les coûts de transport, car la qualité du coton ouest-africain est considérée comme l'une des meilleures au monde, donc aussi supérieure à celle de la Grèce et de l'Espagne. On voit aussi que l'écart entre le prix FAB et le prix du coton graine est plus faible pour la Grèce que pour le Burkina Faso, ce qui s'explique par des coûts de transformation plus élevés au Burkina.

**Cotton FOB price of EU, Burkina and Ivory Coast
and Greece cotton seed price, in €/t**



Surtout, les seules subventions dont bénéficient les producteurs ouest-africains concernent les engrais, ce qui n'est pas forcément le meilleur moyen de promouvoir les systèmes de production agro-écologiques³⁹. Selon le rapport du CCIC (Comité consultatif international du coton) de novembre 2018 "En 2017/18, le Mali a fourni environ 35 millions de dollars (5 cents la livre), le Burkina Faso 30 millions de dollars (5 cents la livre), la Côte d'Ivoire 15 millions de dollars (4 cents la livre) et le Sénégal 1 million de dollars (6 cents la livre)"⁴⁰.

L'UE se flatte de l'aide qu'elle a apportée au "Programme d'appui à la consolidation du cadre d'action du partenariat UE-Afrique pour le coton", qui s'est élevé à 651 M€ de 2004 à 2016, soit 50 M€ d'euros par an⁴¹ et ce pour une vingtaine de pays. Mais elle évite de la comparer aux 731 M€ de subventions annuelles à ses exportations de coton en moyenne sur la même période, soit 14,6 fois plus ! Si l'on ajoute le récent programme "Route du coton" de 20 M€ sur 4 ans décidé fin 2018⁴², cela ne change pas vraiment la donne. Selon un article de 2017 de Terry Townsend, ancien directeur exécutif du CCIC, "Près de 900 millions de dollars d'aide des donateurs ont été dépensés depuis 2004 ou sont engagés dans le cadre de projets en cours pour soutenir le secteur du coton en Afrique subsaharienne... En novembre 2016, la valeur totale de l'aide au développement spécifique du coton fournie à 47 bénéficiaires africains et autres qui avait été achevée s'élevait à 581 millions de dollars, dont 310 millions de dollars avaient été affectés au C4... Outre les projets déjà achevés, 29 autres projets sont en cours d'exécution et 6 projets sont au stade de la formulation. Ces 35 projets supplémentaires sont évalués à 281 millions de dollars, dont 151 millions de dollars sont destinés au C4... Selon le CCIC, il y a environ 900 000 ménages qui produisent du coton dans le C4, ce qui signifie que 461 millions de dollars d'aide au développement spécifique au coton depuis 2004 s'élèvent à environ 500 dollars par ménage, soit deux à trois fois le revenu annuel moyen en espèces des ménages

³⁹ <http://cottonanalytics.com/category/cotton-and-economic-development/>

⁴⁰ https://www.eiseverywhere.com/file_uploads/0d29a4b2281774f8113dc8ea4cbd4642_e_cotton-subsidies_2018.pdf

⁴¹ <http://www.rtb.bf/2017/03/partenariat-ue-afrique-sur-le-coton-fin-du-programme-dappui-a-la-consolidation-du-cadre-daction-sur-fond-dactivites-de-promotion-du-coton/>

⁴²

https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/item_6_1_c4_amblaourou_presentation_omc_route_du_coton_mc_cdcg_reenseignements_actualises_novembre_2018.pdf

ruraux. Dans le reste de l'Afrique subsaharienne, il y a environ 2,6 millions de ménages qui produisent du coton par an, et les 401 millions de dollars d'aide au développement spécifique au coton représentaient en moyenne 154 dollars par ménage, soit environ un an de revenu monétaire annuel moyen des ménages. Et pourtant, malgré toutes ces dépenses pour tous ces projets, il n'y a pas eu de gain de rendement en Afrique subsaharienne, et si les rendements du C4 sont plus élevés que dans les autres pays d'Afrique subsaharienne, il n'y a pas eu non plus de gain de rendement malgré toutes ces dépenses de projets"⁴³.

Toutefois 900 M\$ sur 13 ans – montant qui intègre les programmes de l'UE – ne fait que 69 M\$ par an et que 1,5 M\$ par an quand divisé par 47 pays. Même si le C4 aurait reçu 310 M\$ en 13 ans, cela ne fait toujours que 24 M\$ par an, et 26,5 \$ par cotonculteur et par an ! Même si on rajoute les 151 M\$ de nouveaux projets, cela ne fait toujours que 168 \$ par cotonculteur, mais à diviser par un certain nombre d'années. Avant de se réjouir de tous ces dons, les responsables politiques du C4 devraient exiger que les exportateurs, notamment de l'UE et des EU, cessent leur dumping massif qui a pour effet de faire baisser le prix mondial dont le niveau est bien plus important pour leur revenu que les maigres aides reçues.

En outre, l'UE a exporté 7,9 Mt pour 7,9 Md€ de friperie (code SH 6309) en ASS de 2000 à 2018, dont 3,9 Md€ (et 3,8 Mt) dans la Cedeao, dont 870 M€ (862 000 tonnes) vers le C4, dont 658 M€ (622 000 tonnes) vers le Bénin (probablement réexporté en grande partie au Nigeria). Et, pour l'année 2018, ces exportations ont atteint 571 M€ (581 000 t) en ASS, dont 333 M€ dans la CEDEAO, dont 53,8 M€ (63 734 t) au C4, dont 32,1 M€ (40 228 t) au Bénin.

Quand on sait que l'industrie textile a été à la base du développement de tous les PED et qu'elle crée énormément d'emplois en particulier au niveau de la confection, la CEDEAO devrait se préoccuper de l'avenir de la filière coton, qui doit reposer sur la transformation de la fibre en vêtements pour arrêter progressivement les importations tout en réduisant ses exportations de coton fibre.

Toutefois, pour l'expert Gérald Estur, *"C'est bien beau de dire "nous allons nous transformer", mais il faut quand même que le coton réponde aux besoins de l'industrie textile locale. En Afrique de l'Ouest, c'est le coton moyen et haut de gamme, assez long, etc. qui convient à la filature conventionnelle peignée pour des fils relativement fins, adaptés aux tissus légers. Cette industrie a des coûts d'investissement et d'exploitation plus élevés que la filature bas de gamme. C'est donc un problème d'adéquation entre la matière première locale, l'industrie et le marché local"⁴⁴.*

Conclusion

L'UE et les pays ACP sont actuellement engagés dans la renégociation de l'accord de Cotonou qui expire en 2020. Dans le même temps, face au durcissement de l'opinion publique dans la majorité des Etats membres de l'UE et à l'assimilation croissante entre l'arrivée d'immigrés, notamment d'ASS, qu'ils ne veulent pas accueillir, et les attentats dans l'UE, celle-ci durcit les conditions du droit d'asile, impose leur retour dans les pays d'origine et consacre une partie croissante de son aide au développement à réduire le nombre des migrants entrant sur le territoire européen. Et ceci sous couvert de s'attaquer aux causes profondes de la migration ! Si elle était réellement déterminée à le faire, l'UE devrait réviser complètement ses politiques actuelles à l'égard de l'ASS :

⁴³ <http://cottonanalytics.com/category/cotton-and-economic-development/>

⁴⁴ <http://www.commodafrica.com/parole-dexpert-gerald-estur>

- Cesser d'imposer la signature et la mise en œuvre des APE (Accords de partenariat économique)⁴⁵ qui vont réduire énormément les recettes douanières (droits et TVA à l'importation et droits à l'exportation) et promouvoir le chômage par la perte de compétitivité vis-à-vis des importations venant de l'UE, en particulier dans les APE intérimaires de Côte d'Ivoire et du Ghana en vigueur depuis fin 2016, et qui sont en train de détruire le processus d'intégration de l'Afrique de l'Ouest, puisque le Nigeria ne veut pas signer l'APE régional.

- Cesser d'apporter une assistance politique et financière à la ZLECAf (Zone de libre-échange continentale africaine) où la baisse de 90% des droits de douane entre Etats africains bénéficiera encore plus aux filiales des multinationales de l'UE en Afrique⁴⁶.

- Reconsidérer radicalement sa politique commerciale agricole en éliminant toutes ses subventions internes aux produits exportés, qui vont bien au-delà du coton⁴⁷.

- Etant donné l'impact négatif important de la culture du coton sur l'environnement, l'UE doit planifier la conversion rapide du coton vers d'autres cultures sans pénaliser son impact global sur l'emploi et les revenus des producteurs.

Qui plus est, les politiques commerciales de l'UE à l'égard de l'ASS constituent une menace majeure pour sa propre croissance à moyen-long terme si elle ne lui reconnaît pas la nécessité de commencer par assurer sa souveraineté alimentaire et la protection de ses industries naissantes, comme l'UE l'a fait depuis deux siècles et qu'elle continue pour ses produits alimentaires de base : céréales, sucre, lait, viande et œufs⁴⁸. En effet la paupérisation de l'ASS va priver l'UE des énormes possibilités d'y exporter les produits et services à haute valeur ajoutée dont elle aura besoin à moyen et long terme. D'autant que la population de l'UE28 baisserait de 16,3 M d'habitants (de 3,2%) de 2020 à 2050, celle de l'Afrique de l'Ouest augmenterait de 395 M (de 98,2%) et dépasserait celle de l'UE28 dès septembre 2029 et celle de l'UE28-RU dès décembre 2024⁴⁹. Cela changera le rapport de forces géopolitiques qui se retournera contre l'UE si elle n'a pas permis le développement de l'Afrique de l'Ouest.

⁴⁵ J. Berthelot, *Vous avez dit LIBRE échange ? L'Accord de Partenariat économique Union européenne, Afrique de l'Ouest*, L'Harmattan, juin 2018; Ndongo Samba Sylla, *Les Accords de Partenariat Economique vus et déconstruits par Jacques Berthelot*, 6 janvier 2019, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Echanges-agricoles-et-alimentaires-de-France-douanes-fran%C3%A7aises-et-Eurostat.pdf>

⁴⁶ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/10/The-folly-of-the-Africas-Continental-Free-Trade-Area-September-4-2017.pdf>

⁴⁷ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/J.-Berthelots-comments-of-the-Civil-Society-Dialogue-on-Africas-meeting-of-28-June-2019-July-5-2019.pdf>

⁴⁸ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Des-droits-de-douane-au-taux-de-protection-agricole-total-cas-des-relations-UE-AO-SOL-14-02-18.pdf>

⁴⁹ <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>