

Coton: Évolution de la Production mondiale, son Commerce et sa Politique

ICTSD Programme sur l'Agriculture Commerciale et le Développement Durable

1. Introduction¹

Après des années de négociations et malgré un recours au système de résolution des différends de l'OMC, les politiques d'intervention sur coton restent un souci majeur pour les pays producteurs même si, les prix exceptionnellement élevés et l'évolution des échanges commerciaux pourraient bien relativiser l'impact des subventions fournies par les pays développés. Sur le plan des politiques commerciales, l'évolution la plus marquante, à court terme, viendra sans doute d'une série de nouvelles lois aux États-Unis visant notamment à trouver une solution durable au différend qui les oppose au Brésil.² Cette note, produite en collaboration avec le Comité consultatif international du coton, a pour but de résumer les études récentes de l'ICTSD sur les modifications proposées au niveau de la politique américaine, et de formuler des recommandations à la lumière des évolutions de la production et du commerce mondial.

2. La production et le commerce du coton

Avec un prix dépassant la moyenne historique de ces dernières années, la production et le commerce du coton ont subi des changements de taille. Les pays en développement jouent un rôle de plus en plus important dans la production, la circulation et la filature du coton. En 2012-2013, les pays en développement³ seront à l'origine de la majorité de l'utilisation de coton (96%) ainsi que de ses importations (97%) et sa production (81%), alors qu'ils ne représentent que 52% des exportations mondiales. Les pays en développement sont en compétition avec les pays développés comme les États-Unis, l'Australie et la Grèce sur les marchés d'exportation. Ils ne forment pourtant pas un groupe homogène. En effet la Chine, l'Inde, le Brésil et la Turquie jouent un rôle plus important sur le marché que la plupart des pays les moins avancés (les producteurs africains de coton et quelques pays asiatiques consommateurs de coton). Ces petites économies ne représentent que 5% de la production mondiale de coton, 11% des exportations, 5% de l'utilisation et 10% des importations.



Comité consultatif
International du coton



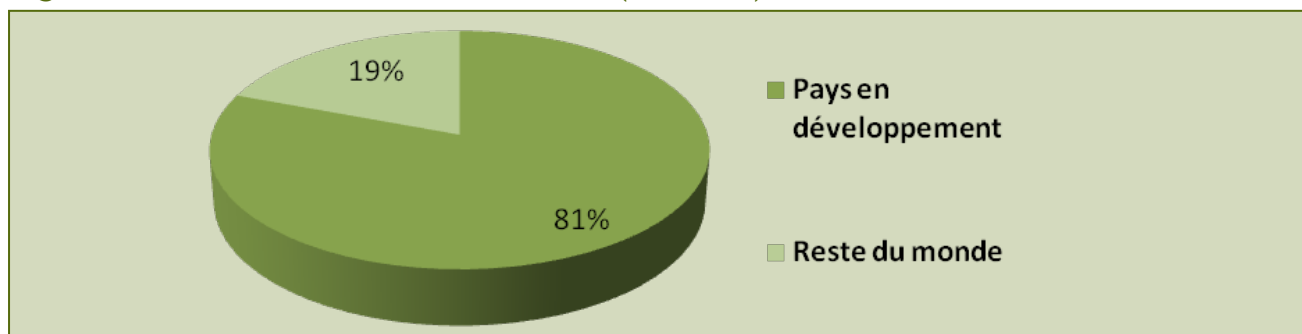
International Centre for Trade
and Sustainable Development

¹ Cette note a été préparé par Armelle Gruère et Ammad Bahalim au printemps 2013, dans le cadre d'une collaboration entre l'ICAC et l'ICTSD. Des données plus récentes peuvent être trouvées à www.icac.org.

² Tel que le souligne cette note, le Sénat et le Comité de la Maison de l'Agriculture des États-Unis ont tous deux éliminé la proposition d'un prix minimum dans le programme STAX sur le coton. Ces éléments sont expliqués plus en détail dans le texte. Les lecteurs devraient être au courant du fait qu'un accent dans cette note, soulignant que le prix minimum du coton dans le programme STAX est peut-être sa plus grande mesure de distorsion commerciale, a été éliminé dans les récentes propositions du Sénat et de la Maison de l'Agriculture.

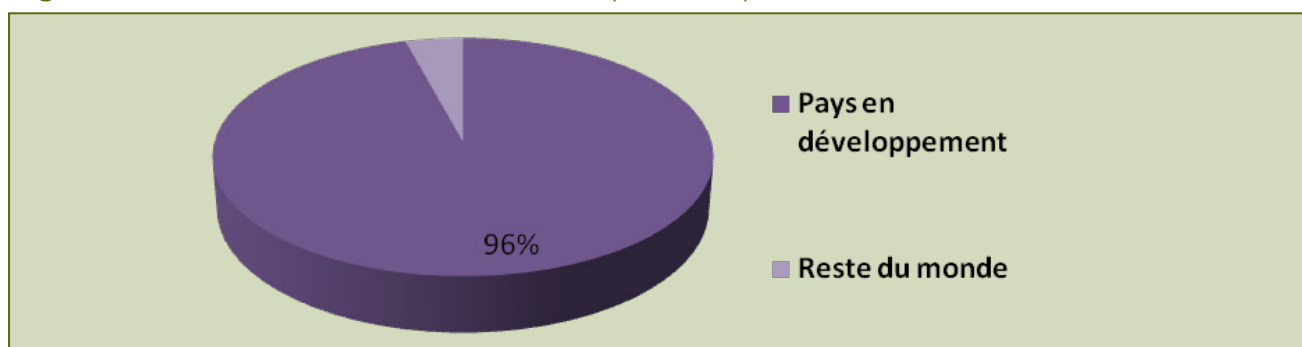
³ Les pays se déclarant comme pays « en développement » à l'OMC.

Figure 1: Production mondiale de coton (2012/13)



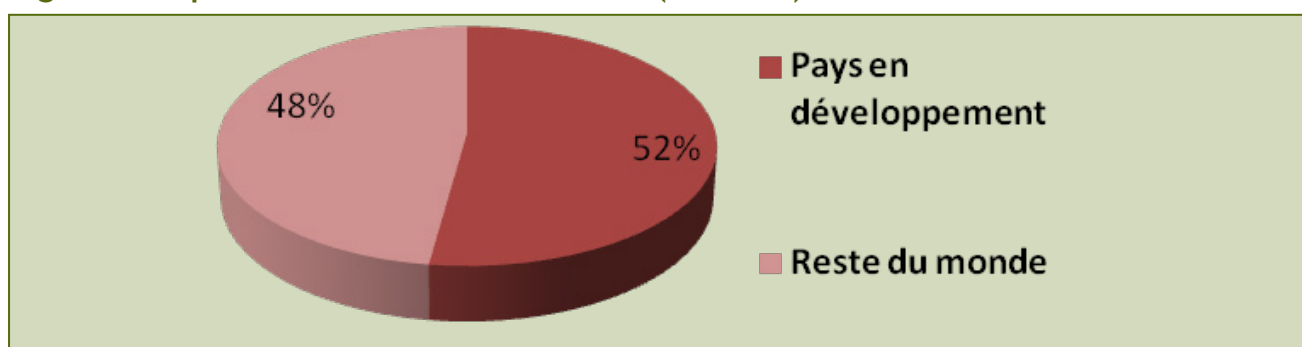
Source : CCIC

Figure 2: Utilisation mondiale de coton (2012/13)



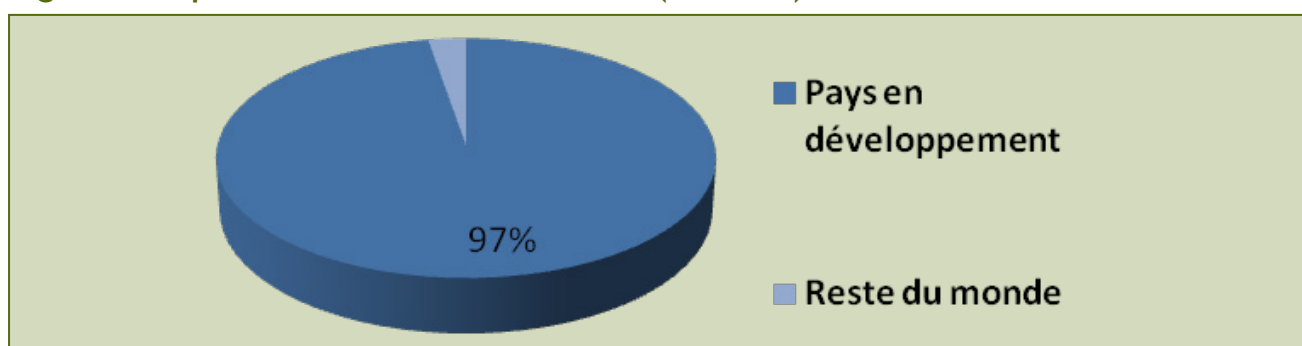
Source : CCIC

Figure 3: Exportations mondiales de coton (2012/13)



Source : CCIC

Figure 4: Importations mondiales de coton (2012/13)



Source : CCIC

L'une des évolutions majeures de ces dix dernières années est l'essor de la Chine, qui est devenue le principal importateur de coton avec une part des importations mondiales prévue à 36% en 2012-2013. Cependant, les importations de la Chine pourraient baisser au cours des années à venir si le gouvernement décide de libérer une partie de ses importantes réserves nationales. Le Bangladesh, la Turquie,

l'Indonésie et le Vietnam arrivent ensuite, avec une part de marché cumulée de 30% des importations attendue en 2012-2013, en augmentation par rapport aux 28% d'il y a cinq ans, suite à la hausse de leur consommation. En revanche, la part du Pakistan est passée de 10% en 2007-2008 à 2% en 2011-2012 suite à la baisse de sa consommation, mais est repartie à la hausse avec 5% en 2012-2013.

Figure 5: Importations de coton



Source : Secrétariat du CCIC

Le principal exportateur de coton des cinq dernières années est les États-Unis, qui représentent environ un tiers du commerce mondial du coton. L'Inde qui était le deuxième exportateur de coton au monde en 2007-2008 avec 19% du commerce mondial, a vu sa part pourrait chuter à 10% durant cette campagne suite à une hausse de sa consommation. La part de l'Asie centrale a aussi diminué (de 16% à 10%) à cause de la baisse de la production et de la hausse de la consommation. Les parts du Brésil et des pays du C4 (le Bénin, le Burkina Faso, le Tchad et le Mali) ont augmenté (de 6% à 11% et de 3% à 6% respectivement) grâce à un accroissement des récoltes. Finalement, une hausse de la production a permis à l'Australie d'accroître sa part de 3% à 12%. Le Brésil, l'Inde et l'Ouzbékistan exportent assez pour avoir une incidence éventuelle sur les prix mondiaux du coton. Cependant, les petits pays africains sont des preneurs de prix; ils sont aussi affectés par les fluctuations du taux de change.

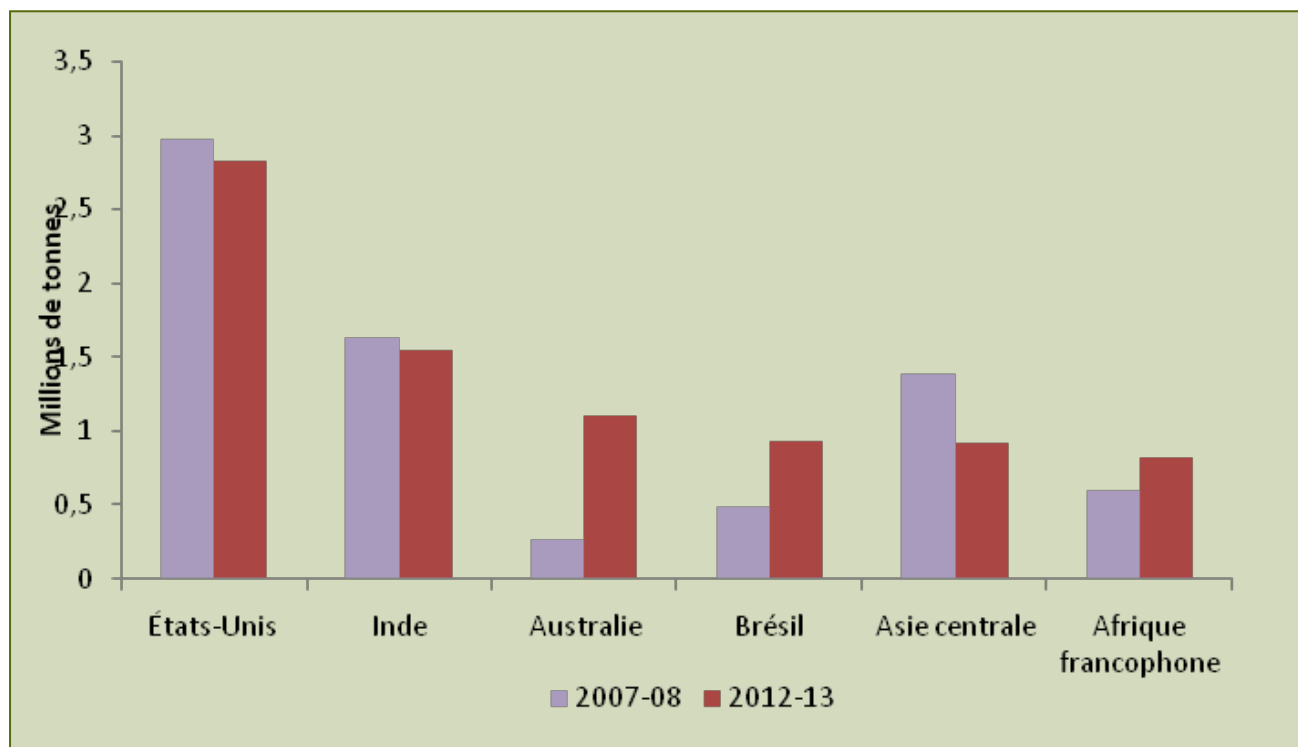
Au cours des dix dernières années, les exportations de coton ont changé de destination, passant de l'Europe à l'Asie, en particulier à la Chine. L'avantage relatif dont les pays africains bénéficiaient autrefois concernant les délais et les coûts de livraison, comparé à des exportateurs comme l'Inde, l'Asie centrale et l'Australie, a disparu. L'Afrique est maintenant un des fournisseurs de coton les plus éloignés de l'Asie. Cependant, des destinations d'exportation intermédiaires comme la Malaisie ont récemment émergés: les marchands y envoient le coton africain pour répondre plus facilement aux demandes urgentes des pays d'Asie.

Même si les importateurs de coton sont essentiellement des pays en développement, ils restent impartiaux par rapport à leurs fournisseurs : ils n'ont jamais accordé de préférence à certains pays en fonction de leur niveau de développement

économique. Ceci dit, les exportateurs africains vendent généralement tout leur stock si bien que même si on leur accordait une préférence commerciale par rapport aux autres exportateurs, la plupart du temps cela n'aurait que très peu d'effet. La Chine, le plus grand importateur de coton africain, impose des droits de douane au coton importé entre 5% et 40% au-delà du contingent de 894 000 tonnes par an fixé dans le cadre des obligations de l'OMC. Si la Chine permettait au co-

ton africain d'être exempt des droits de douane, le coton africain gagnerait alors en compétitivité par rapport à des cotons d'autres origines géographiques. De telles préférences pourraient être octroyées dans le cadre du programme chinois d'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent (DFQF) pour les pays les moins avancés. Cependant, jusqu'ici, les notifications de la Chine à l'OMC en 2011 concernant son programme DFQF n'indiquent pas que le coton brut en fera partie.⁴

Figure 6: Exportations de coton



3. Les politiques du coton à l'échelle mondiale

Le Secrétariat du CCIC a estimé que dix pays fournissaient des subventions à leur industrie du coton en 2011-2012.⁵ Durant cette campagne, le principal fournisseur de subventions n'a pas été les États-Unis mais la Chine.⁶ La Chine est d'ailleurs le pays qui soutient le plus sa propre filière du coton depuis 2009-2010, période à

laquelle elle a dépassé les États-Unis.⁷ Avec une nouvelle politique de prix minimaux et de contingents à l'importation, le cours du coton en Chine est maintenu bien au-dessus du cours international. On estime que l'aide totale fournie par le gouvernement au secteur du coton chinois était de l'ordre de 3 milliards de dollars US en 2011-2012. L'aide totale fournie au secteur du coton américain était de l'ordre de 820 millions de dollars US payée sous forme de subventions à

⁴ Organisation mondiale du commerce (2011). *Le programme d'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent de la Chine pour les produits des PMA*. Comité du commerce et du développement. G/C/W/656/Rev.1, WT/COMTD/N/39/Add.1/Rev.1. Genève, Suisse.

⁵ Comité consultatif international du coton, *Aide gouvernementale à la filière cotonnière*, Octobre 2012.

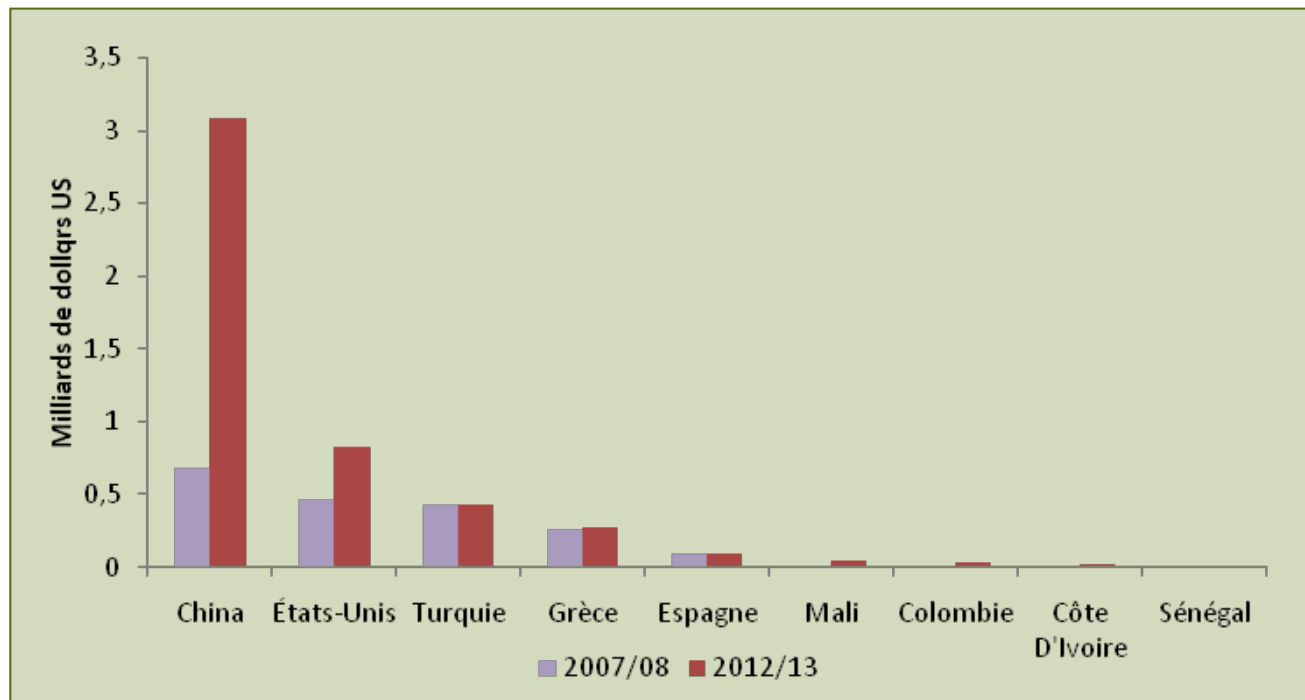
⁶ *Total des aides, et non pas l'équivalent-subvention par livre de coton*.

⁷ *En raison de prix du coton supérieurs à la moyenne, l'aide américaine à son secteur du coton a chuté considérablement pendant cette période et est restée à un niveau historiquement bas depuis*.

l'assurance-récolte.⁸ Les producteurs européens en Grèce et en Espagne, quant à eux, bénéficient de montants totaux inférieurs en termes absolus bien qu'ils soient les plus élevés par unités comparé

aux autres pays. La Turquie, le Mali, la Colombie, le Sénégal et la Côte d'Ivoire complètent la liste des dix principaux fournisseurs d'aide aux producteurs de coton.

Figure 7: Aide aux producteurs de coton



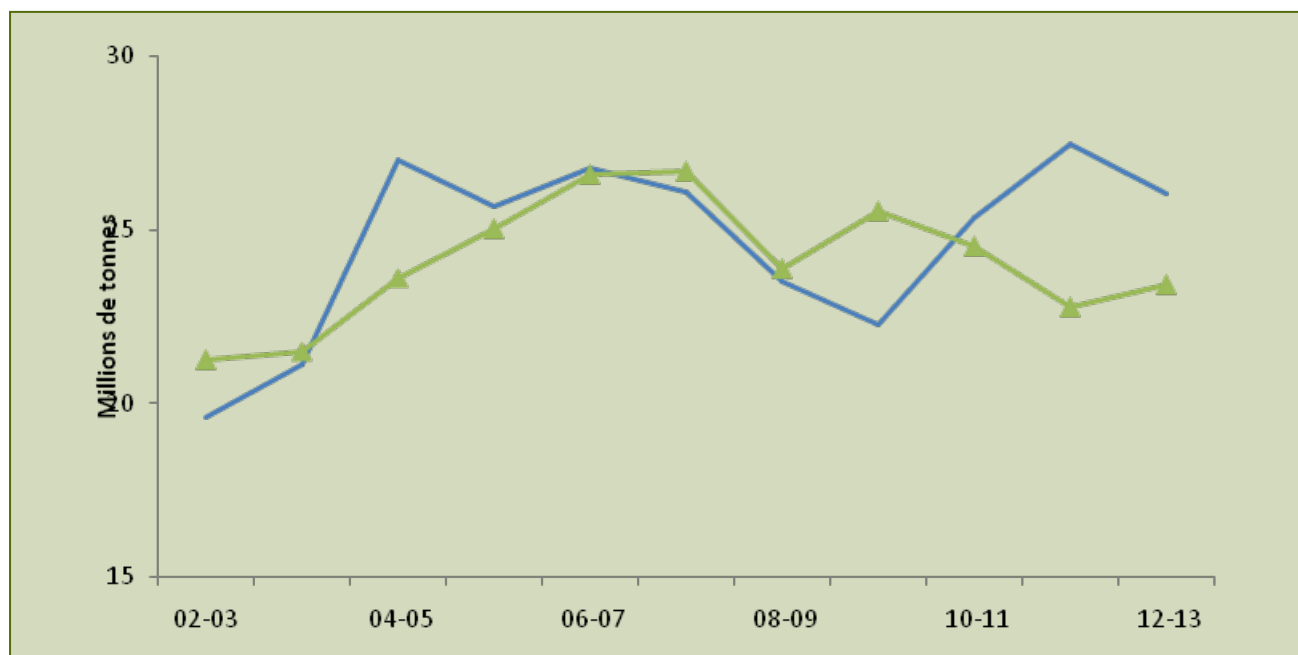
Source : Secrétariat du CCIC

La hausse spectaculaire des subventions au coton fournies par la Chine, avec des aides multipliées par plus de cinq entre 2007-2008 et 2012-2013 d'après le CCIC, mérite qu'on s'y attarde. L'aide apportée par la plupart des autres pays est restée stable ou a augmenté au cours de cette période, mais pas de façon aussi considérable. Il est intéressant de constater qu'en 2012-2013, si le gouvernement chinois n'avait pas accumulé de réserves nationales de coton aussi importantes, les stocks auraient pu croître plus rapidement dans le reste du monde

et le cours international du coton aurait pu diminuer de façon plus marquée. Une légère baisse des stocks mondiaux est prévue pour 2013-2014, alors que la demande de coton continuera à être limitée par une croissance économique ralentie. Face à la menace d'importants stocks chinois sur le marché international, il est possible que le cours international du coton reste déprimé pendant les deux prochaines années. Le prix minimum chinois, comme nous l'expliquerons plus en détail ci-dessous, ne risque guère d'améliorer la situation.

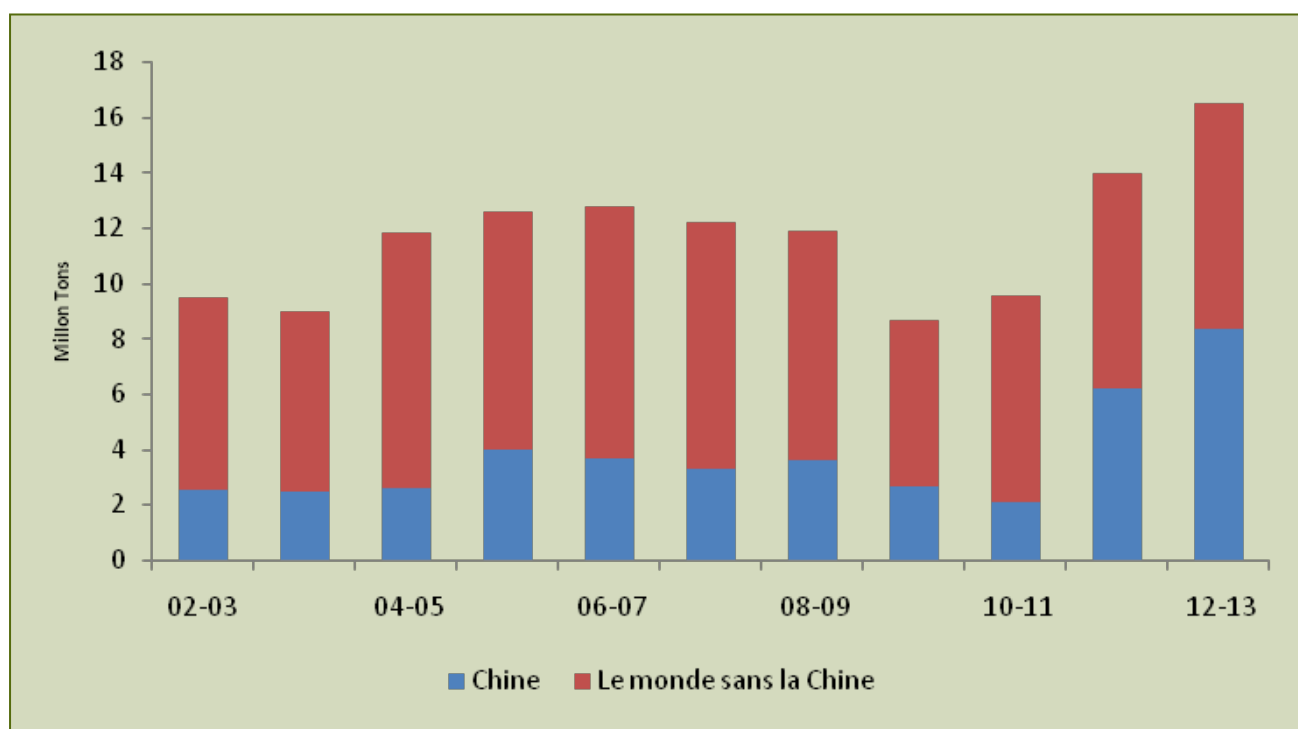
⁸ Parmi les autres pays ayant soutenu leur secteur du coton en 2011-2012, citons la Turquie, la Grèce, l'Espagne, la Colombie et certains pays d'Afrique francophone (le Mali, la Côte d'Ivoire et le Sénégal).

Figure 8: Production et consommation mondiales de coton



Source: Secrétariat du CCIC

Figure 9: Stocks de clôture mondiaux



Source : Secrétariat du CCIC

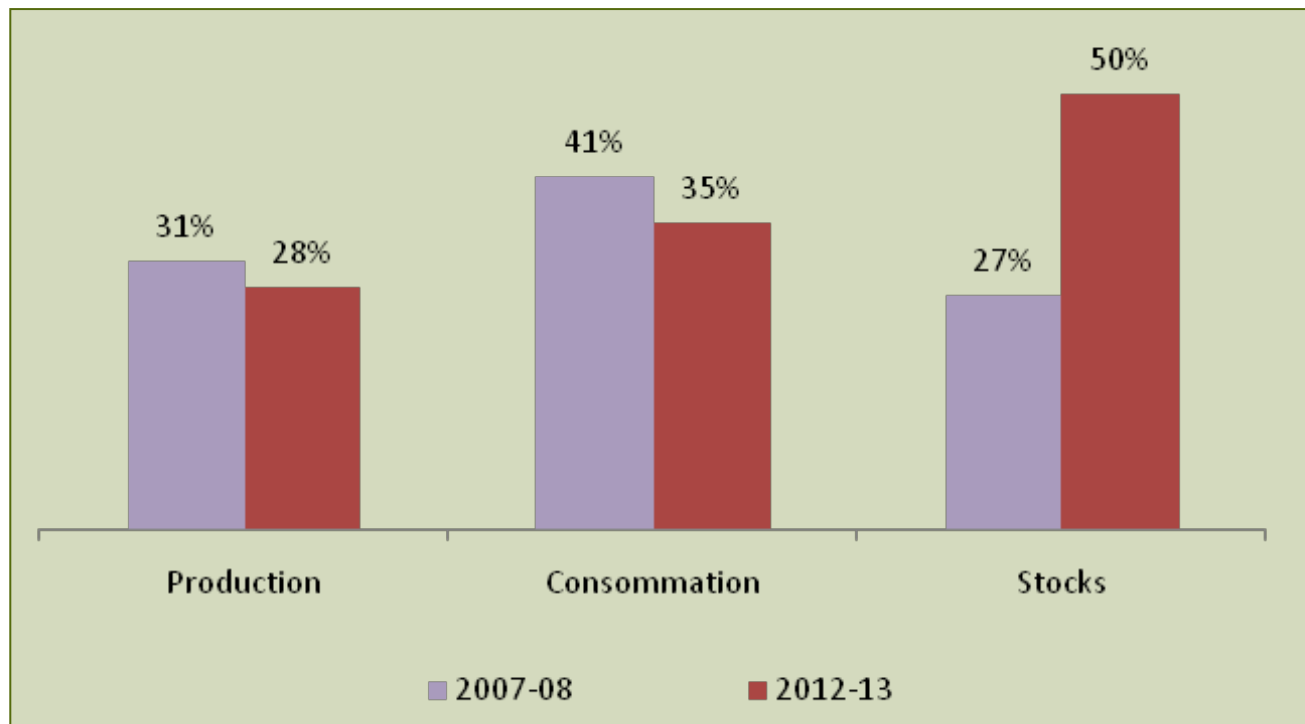
La politique chinoise de prix minimum s'est traduite par l'achat de plus de neuf millions de tonnes de coton domestique entre 2011-2012 et 2012-2013 ainsi que de plus d'un million de tonnes de coton étranger entre octobre 2011 et mars 2013. Environ 1,5 millions de tonnes de stocks en réserve ont été libérées sur le marché chinois entre septembre 2012 et mars 2013, et

d'autres ventes sont attendues entre avril et juillet 2013. Ainsi, à la fin de 2012-2013, la Chine pourrait posséder la moitié des stocks mondiaux de coton, contre seulement un quart il y a cinq ans. En revanche, sa part de la production et de la consommation mondiales a baissé au cours de cette période. Même si la politique d'achat actuelle de la Chine a été fixée pour deux campagnes et que

les seuils de déclenchement fondés sur les prix ont été clairement expliqués au reste du monde, les règles gouvernant la libération du coton vers le marché ne sont, elles, pas annoncées très à l'avance. Le gouvernement chinois a commencé à mettre aux enchères une partie de ses réserves de coton pour les usines de filature domestiques à

la mi-janvier 2013, mais à la fin du mois suivant, la quantité de coton libérée n'était pas assez importante pour réduire sensiblement les cours domestique et international du coton. Cependant, si ces ventes s'accéléraient, cela pourrait réduire les besoins chinois en importations et faire baisser le cours international du coton.

Figure 10: La part chinoise du total mondial



Source : Secrétariat du CCIC

4. La production et le commerce américain du coton dans le contexte mondial

Les États-Unis sont le troisième plus grand producteur de coton au monde, et le principal exportateur. Seuls la Chine et l'Inde cultivent plus de coton. Au cours de la dernière décennie, les États-Unis ont représenté, en moyenne, un tiers des exportations mondiales, avec une part de marché fluctuant entre 26% en 2011-2012 et

44% en 2008-2009. Les États-Unis sont aussi le pays développé qui fournit le plus de soutiens à ses producteurs de coton.^{9,10} La plupart des pays en développement, en revanche, n'ont pas les ressources pour fournir une telle aide. De nombreuses études ont tenté d'estimer l'impact de l'assistance américaine à la production de coton sur le cours international. Elles ont montré que le soutien que le gouvernement américain fournit à ses producteurs de coton faisait baisser le cours international de la fibre.^{11,12,13}

9 Comité consultatif international du coton, *Aide gouvernementale à la filière cotonnière*, Octobre 2012.

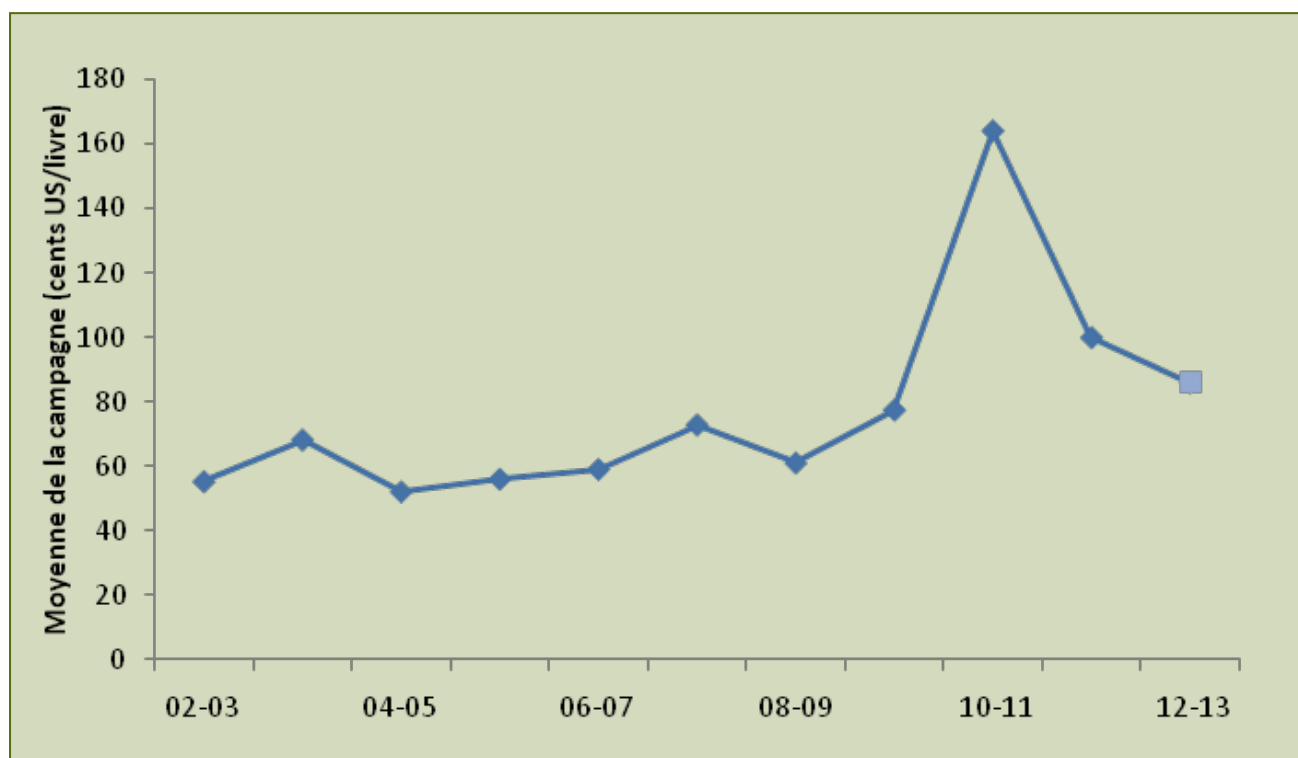
10 Les deux seuls autres pays développés qui subventionnent leur production de coton sont la Grèce et l'Espagne, à travers la politique agricole commune de l'Union Européenne.

11 Sumner, Daniel A., 2006. "Effects of U.S. Upland Cotton Subsidies on Upland Cotton Prices and Quantities."

12 Plastina, Alejandro, 2007. "Effects of Eliminating Government Measures in Cotton," document présenté lors de la 66ème assemblée plénière du Comité consultatif international du coton à Izmir, en Turquie, octobre 2007.

13 Jales, Mário (2010). "How Would A Trade Deal On Cotton Affect Exporting and Importing Countries?". Document de travail n° 26 Programme de l'ICTSD sur l'agriculture, le commerce et le développement durable. Genève, Suisse.

Figure 11: Indice A de Cotlook



Source : Secrétariat du CCIC.

Note : Les huit premiers mois de 2012-2013 (d'août 2012 à mars 2013).

Fin 2012, lors de l'élaboration et des débats à propos de la Farm Bill aux États-Unis, les prix du coton étaient en baisse depuis vingt mois. Au cours des huit premiers mois de 2012-2013, l'Indice A de Cotlook avait chuté de 14% par rapport à la moyenne de la campagne précédente et était réduit de moitié par rapport au taux record atteint en 2010-2011. La baisse des prix était due à une hausse importante des stocks de coton et à une demande faible. Les stocks mondiaux de coton devraient augmenter pour une troisième campagne consécutive, pour atteindre un chiffre record de 16,6 millions de tonnes fin juillet 2013. La demande de coton se rétablit progressivement après une période de prix très élevés, mais reste faible en raison des perspectives moroses de l'économie mondiale.

Même si le marché du coton commence à se remettre après des pics de prix, les prix de production du coton aux États-Unis n'ont pas progressé au même rythme que les rendements. De fait, les champs de coton sont passés d'une superficie record de 18,6 millions d'hectares en 1925 à 3,6 millions d'hectares (le niveau le plus bas) en 2009.¹⁴ Les tendances à long terme aux États-Unis pourraient détourner la production du coton vers d'autres cultures. Le prix élevé de l'énergie et les politiques de soutien aux biocarburants ont fait augmenter le prix des intrants agricoles mais aussi des cultures rivales comme le maïs, ce qui diminue la rentabilité relative du coton et encourage les producteurs à utiliser leur terre à d'autres fins.

¹⁴ de Gorter (2012)

Figure 12: Acres de coton récoltés (hautes terres)

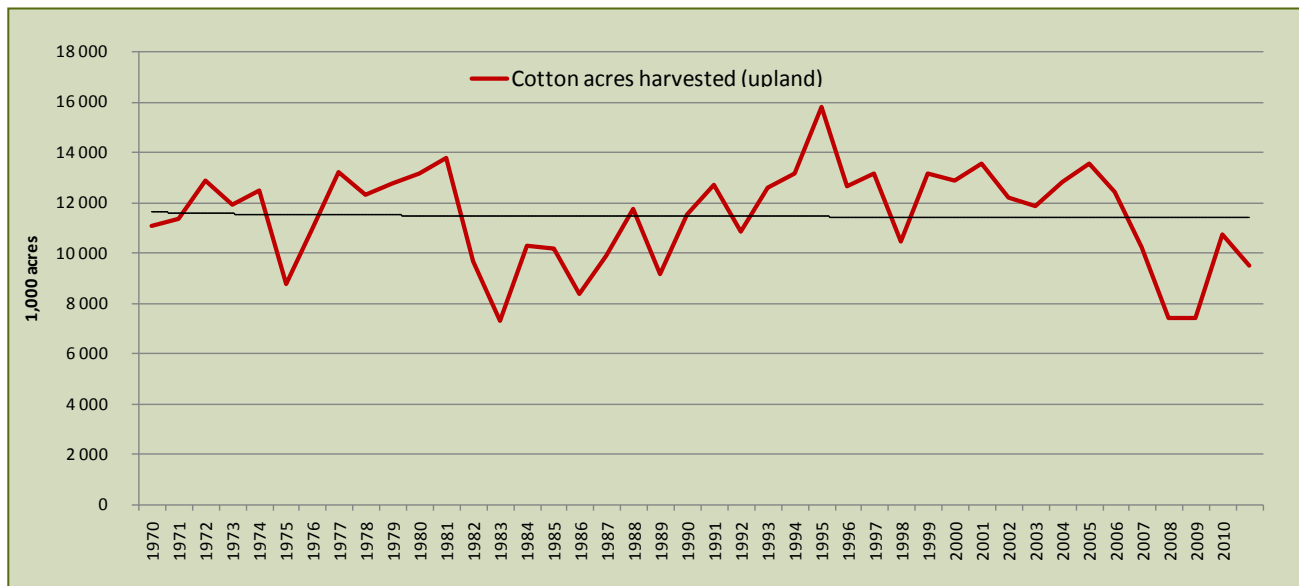
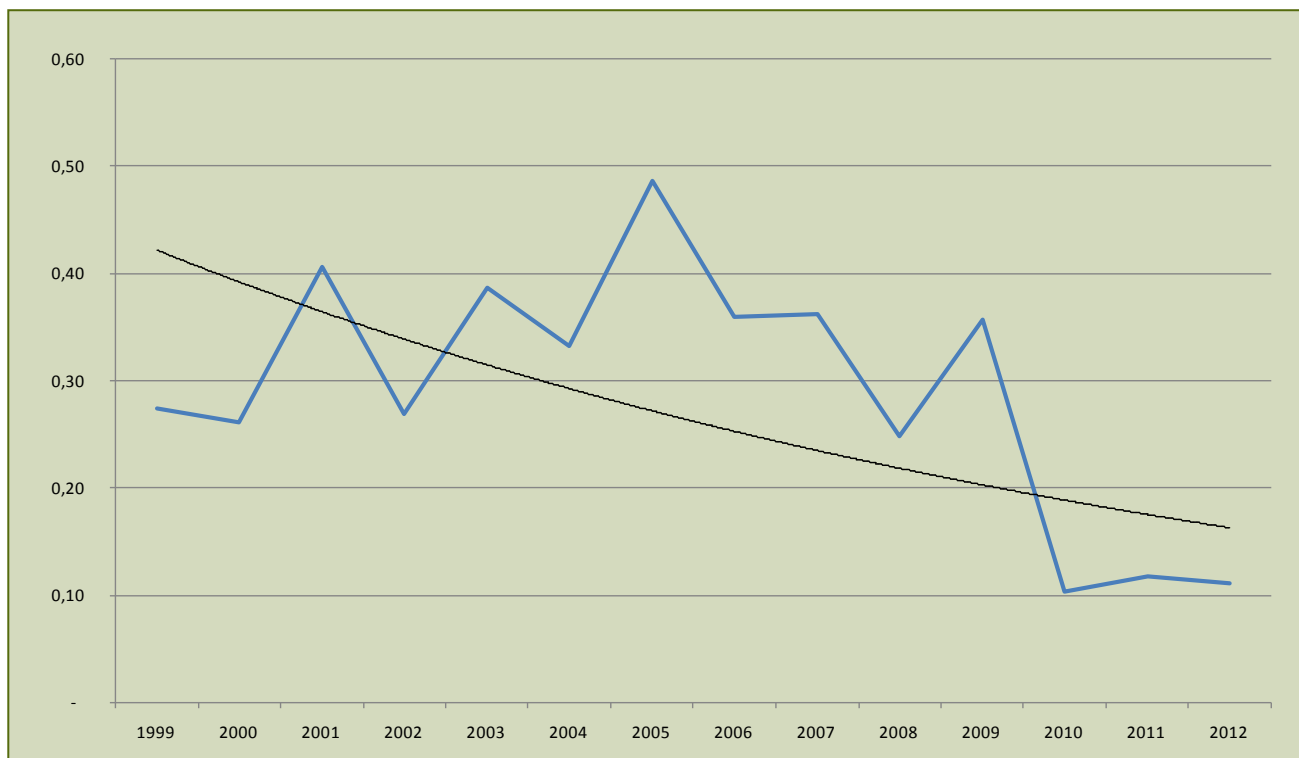


Figure 13: Subventions totales au coton comme part des coûts de production



Pourtant, même si les États-Unis devaient produire moins de coton sur le long terme, leur part des exportations mondiales ne risque pas de disparaître du jour au lendemain. Une étude récente de l’ICTSD sur les modèles de production aux États-Unis montre que, si la prochaine Farm Bill adopte le mécanisme de prix plancher proposé dans le

projet de la Chambre des Représentants pour le programme STAX et si le cours du coton chute, la production aux États-Unis pourrait en fait augmenter jusqu’à 13%.¹⁵ Compte tenu des fluctuations des stocks, des prix et de la production, les États-Unis continuent donc d’être un acteur clés sur le marché international du coton.

¹⁵ Babcock (2012)

5. Récapitulatif du différend sur le coton upland

Ce différend a commencé il y a plus de dix ans quand les négociateurs brésiliens ont déclaré que les aides américaines au coton faisaient baisser les cours internationaux et nuisaient entre autres aux producteurs sud-américains. Après plusieurs décisions de l'Organe de règlement des différends et l'Organe d'appel de l'OMC, les États-Unis ont été reconnus fautifs et le Brésil en droit d'imposer des mesures de rétorsion commerciale d'une valeur de 830 millions de dollars US. Suite aux menaces brésiliennes de réduire le niveau de protection de la propriété intellectuelle sur certains produits américains, les deux pays sont parvenus à un accord-cadre en 2010, évitant une série de mesures qui auraient affecté les échanges commerciaux entre le Brésil et les États-Unis. Au terme de cet accord, les États-Unis ont accepté de payer des dommages et intérêts de 147,3 millions de dollars US par an au Brésil et de réévaluer les normes sanitaires et phytosanitaires qui bloquaient les exportations de bœuf en provenance de Brasilia. En échange, les délégués brésiliens ont accepté d'attendre une modification de la loi américaine avant d'imposer toute mesure de rétorsion et de rencontrer leurs homologues américains tous les trimestres pour évaluer les progrès réalisés.¹⁶

Début 2012, l'ambassadeur brésilien à l'OMC, Roberto Azevedo, écrit deux lettres au Congrès américain déclarant que les réformes proposées dans la nouvelle Farm Bill ne répondaient pas aux préoccupations de son pays.¹⁷ La Farm Bill américaine est une loi couvrant un ensemble de subventions pour l'agriculture qui est votée tous les cinq ans. Elle couvre la nutrition et la protection de l'environnement tout en prévoyant des subventions pour des produits tels que le coton. La Farm Bill de 2008 est arrivée à expiration le 30 septembre 2012 mais a été prolongée jusqu'au 30 septembre 2013 par une loi du 2 janvier 2013.¹⁸ La plupart des programmes de subventions ont continué à être financés dans l'intervalle, avec

quelques modifications dans des domaines comme la protection de l'environnement. Dans ces discussions, les législateurs des États agricoles ont souvent eu une longueur d'avance, en proposant un ensemble de réductions des dépenses en éliminant les paiements directs, qui sont politiquement impopulaires, tout en développant des programmes d'assurance-récolte. Ainsi, les réformes du programme de subventions au coton ont été introduites à travers le développement de programmes d'assurance-récolte.

6. Qu'est le STAX ?

Le National Cotton Council (NCC) a proposé le «Stacked Income Protection Plan for Producers of Upland Cotton» (STAX) en complément de l'assurance-récolte fournie à plusieurs produits clés. L'assurance-récolte protège les producteurs des pertes «dures», soit une baisse de revenu de plus de 20%, tandis que le STAX est censé couvrir les pertes «moindres», soit une baisse de revenu entre 10 et 30% qui n'est pas couverte par l'assurance-récolte classique. La NCC a déclaré que le STAX, associé à d'autres réformes comme le programme de prêts commerciaux, permet de mettre un terme définitif au différend qui l'oppose au Brésil à l'OMC. Cependant, dans ses lettres, l'ambassadeur Azevedo soutient que le programme causera plus de dépenses budgétaires que la Farm Bill précédente de 2008 et «verrouillerait» les prix élevés pour le coton américain au cours des cinq ans à venir, faussant ainsi les exportations américaines et protégeant les producteurs américains des variations de prix. Les études de l'ICTSD ont montré que cela pourrait être le cas si un prix plancher est mis en place, comme le propose la Farm Bill de 2012 de la commission de l'agriculture de la Chambre des représentants.

7. Le STAX et la Farm Bill de 2008

The Farm Bill passed in 2008, formally called the La Farm Bill votée en 2008, aussi connue sous le nom de «Food, Conservation and Energy Act», a

16 "Brazil, US Strike 'Framework' Deal in Cotton Dispute." *Bridges Weekly Trade News Digest*. Vol 14 (23). 23 juin 2010. Centre international pour le commerce et le développement durable. Genève, Suisse.

17 Le texte de la première lettre est disponible ici (en anglais): <http://www.brazilcouncil.org/sites/default/files/LetterfromARAToRep.PetersonJanuary2012.pdf>

18 "US Congress Issues Short-Term Farm Bill Extension." *Bridges Weekly Trade News Digest*. Vol 17 (1). 16 janvier 2013. Centre international pour le commerce et le développement durable. Genève, Suisse.

été débattue et promulguée alors que le différend sur le coton upland entre le Brésil et les États-Unis continuait à l'OMC. Ainsi, elle prescrit une série de paiements contre lesquels l'organe de règlement des différends de l'OMC s'est prononcé. À l'époque, le Congrès envisageait quatre types de paiements aux producteurs de coton américain (voir Tableau 1). D'après cette loi, en vigueur jusqu'au 30 septembre 2013, les producteurs de coton reçoivent des subventions : i) quand le cours du coton baisse, (ii) par une assurance subventionnée contre les catastrophes lorsque les rendements ou les recettes chutent, (iii) en satisfaisant des dispositions sur la protection de l'environnement et des zones humides et (iv) à travers un programme qui les paie en fonction des rendements et des prix historiques, sans tenir compte de leur production. Les programmes contenus dans la Farm Bill de 2008 ressemblent beaucoup à la politique agricole poursuivie au cours de la décennie précédente aux États-Unis, qui favorisait le transfert vers des paiements ayant pas ou peu d'effet de distorsion des échanges (catégorie «verte» dans le jargon de l'OMC). Cependant, le STAX et les programmes d'assurance-récolte s'écartent du processus de réforme prévu dans l'accord du cycle de l'Uruguay relatif à l'agriculture, un accord qui n'imposait aucune restriction sur les subventions de la catégorie «verte». Toutefois, il s'agit bien d'un changement de politique agricole important aux États-Unis d'après les spécialistes.¹⁹

Les pressions sur le budget fédéral, les revenus agricoles record et le différend avec le Brésil sont les principaux facteurs qui expliquent le développement des programmes d'assurance, comme on le voit dans les propositions pour la Farm Bill de 2012. Les législateurs américains sont censés éliminer les paiements directs compatibles avec la «boîte verte» de l'OMC, puisqu'ils sont à présent devenus difficile à justifier politiquement. En même temps, du fait du prix élevé des produits

agricoles, le ministère de l'agriculture des États-Unis a moins besoin de garantir un prix plancher prédéterminé. En conséquence, les dépenses du ministère de l'agriculture sur les programmes ont baissé de 53% entre 1995-2005 et 2006-2012.²⁰ Ce changement de contexte a fait émerger l'idée d'un mécanisme d'assurance-revenu comme «filet de sécurité» ainsi que d'autres innovations politiques qui cherchent à s'assurer que les producteurs continueront à recevoir des subventions.

8. Comment marche le STAX ?

Le STAX est un programme d'assurance complémentaire qui paie les producteurs américains de coton quand leurs revenus baissent de plus de 10%. Les pertes de revenu de plus de 30% sont couvertes par l'assurance-récolte subventionnée par l'état fédéral et non par le STAX. Les producteurs paient une prime pour participer au STAX et sont indemnisés en cas de perte de revenu ou de rendement. Le montant de l'indemnisation est déterminé sur la base des prix par exploitation et/ou par comté, ou par un prix minimum fixé par le gouvernement fédéral.

Le comité de l'agriculture de la Chambre des représentants a proposé un prix minimum de 0,6861 dollars US par livre pour la Farm Bill de 2012. Ce prix devrait être fixé pour une période de cinq ans et les producteurs seraient indemnisés si le cours du marché passe en dessous du prix minimum. Le Sénat a proposé une clause similaire avec un prix minimum qui serait changé au début de chaque année et fondé sur le cours du marché. Des études de l'ICTSD ont montré que, si les prix du coton chutaient au cours de cette période, les producteurs seraient sur-indemnisés.²¹ Par ailleurs, dans ce scénario, les producteurs recevraient également des paiements compensatoires de prêt, un transfert fait aux producteurs pour avoir renoncé aux paiements dans le cadre d'un programme de crédits à l'exportation maintenant terminé.

19 Zulauf, Carl, et David Orden (2012). "US Farm Policy and Risk Assistance: The Competing Senate and House Agriculture Committee Bills of July 2012". Document de travail n° 44 Programme de l'ICTSD sur l'agriculture, le commerce et le développement durable. Centre international pour le commerce et le développement durable. Genève, Suisse.

20 deGorter, Harry (2012). "The 2012 US Farm Bill and Cotton Subsidies: An assessment of the Stacked Income Protection Plan. Document de travail n° 46 Programme de l'ICTSD sur l'agriculture, le commerce et le développement durable. Centre international pour le commerce et le développement durable. Genève, Suisse.

21 Zulauf et Orden (2012) soutiennent que l'assurance-récolte aux États-Unis indemnise trop les producteurs, Babcock and Paulson (2012) décrivent les effets qu'une telle indemnisation pourrait avoir sur la production.

Les contribuables américains subventionnant 80% des primes pour le STAX, les producteurs ne doivent payer que 20% du coût de l'assurance de leur récolte de coton pour pouvoir prétendre à cette protection. Les subventions du contribuable pour le STAX sont en général plus élevées que pour le programme fédéral d'assurance-récolte. Les producteurs doivent payer 20% du coût de l'assurance pour le STAX, mais peuvent payer jusqu'à 47% du coût de l'assurance-récolte dans le cadre du programme, ce qui leur donne une raison de plus d'utiliser le STAX.²²

Certains des aspects du STAX ne complètent pas l'assurance-récolte plus générale fournie par le gouvernement fédéral. Par exemple, les producteurs peuvent choisir de renoncer à l'assurance-récolte et de ne recevoir les paiements STAX que pour compenser d'autres pertes «moindres» au niveau de l'exploitation. De plus, les producteurs peuvent aussi choisir d'être assurés au niveau du comté plutôt que de l'exploitation, contrairement à l'assurance-récolte qui les couvre au niveau du comté. Pour obtenir le meilleur «rendement» des programmes d'assurance, les producteurs devront effectuer des calculs complexes, en comparant leurs revenus et leur production prévus avec ceux de leur comté.

9. Combien coûte la STAX ?

D'après les estimations du bureau du Budget du Congrès des États-Unis, le pays dépenserait en

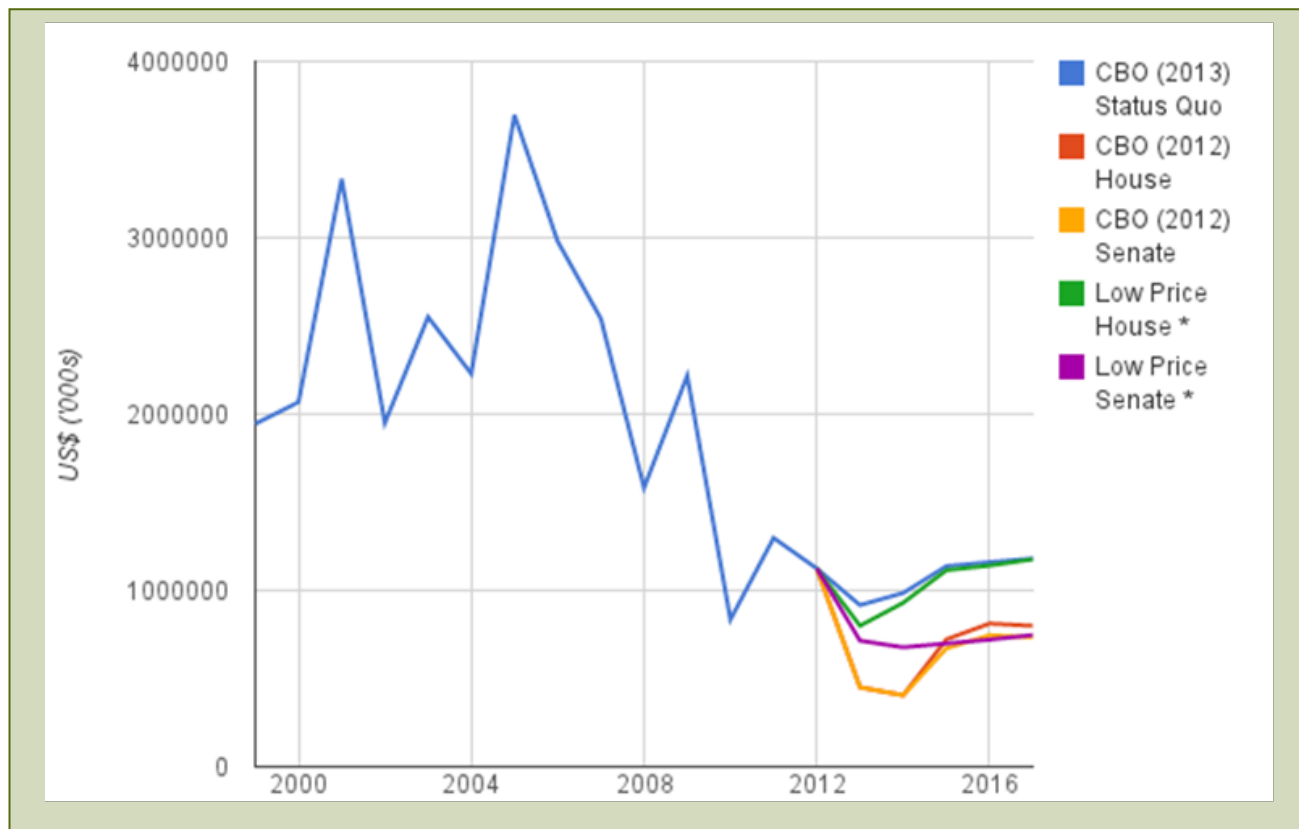
moyenne 385,1 millions de dollars US par an pour subventionner le programme STAX entre 2013 et 2022, sur la base d'un prix moyen du coton de 0,71 dollars US par livre. Une analyse de l'ICTSD prévoit que les dépenses pour le STAX seront pratiquement multipliées par deux pour un total de 707,8 millions de dollars US par an si les prix chutent pour atteindre 0,479 dollars US par livre sur la période 2013-2017, dans le cas où un prix minimum est fixé.²³ Puisque le STAX peut être ajouté au programme d'assurance-récolte subventionné au niveau fédéral, il est également important de prendre en compte leur interaction pour déterminer les dépenses totales sur le coton. D'autres études de l'ICTSD suggèrent que les dépenses totales sur le coton pourraient augmenter de 99,5 millions de dollars US si on associe le STAX et le programme d'assurance-récolte dans un contexte de prix bas.²⁴ Les chiffres présentés jusqu'ici ne prennent pas en compte la possibilité d'un programme comme le STAX d'étendre à la fois la participation des producteurs et le taux de couverture de la récolte, augmentant ainsi les dépenses. Le tableau ci-dessous montre les paiements passés et prévus quand on associe le STAX et le programme d'assurance-récolte (CIP). Il est clair que les dépenses américaines ne dépasseront pas le taux record de 2005. Mais le prix minimum dans le projet du STAX proposé par la Chambre pourrait faire augmenter les dépenses dans un contexte de prix bas, pour atteindre le niveau de statu quo, comme si il n'y avait eu aucun changement de politique.

22 Schnepf, Randy (2011). "Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program." Document RL32571. Congressional Research Service. Washington, États-Unis.

23 Babcock, Bruce. N., et Nick Paulson (2012). "Potential Impact of Proposed 2012 Farm Bill Commodity Programs on Developing Countries". Document de travail n° 45. Programme de l'ICTSD sur l'agriculture, le commerce et le développement durable. Centre international pour le commerce et le développement durable. Genève, Suisse.

24 Vous trouverez une comparaison détaillée dans le tableau 1 de de Gorter (2012) pp 15.

Figure 14: Paiements aux producteurs de coton américains passés et prévus, et prix (STAX et CIP)



Source : Ammad Bahalim et Harry de Gorter à partir de de Gorter (2012), Babcock (2012) et CBO (2012)

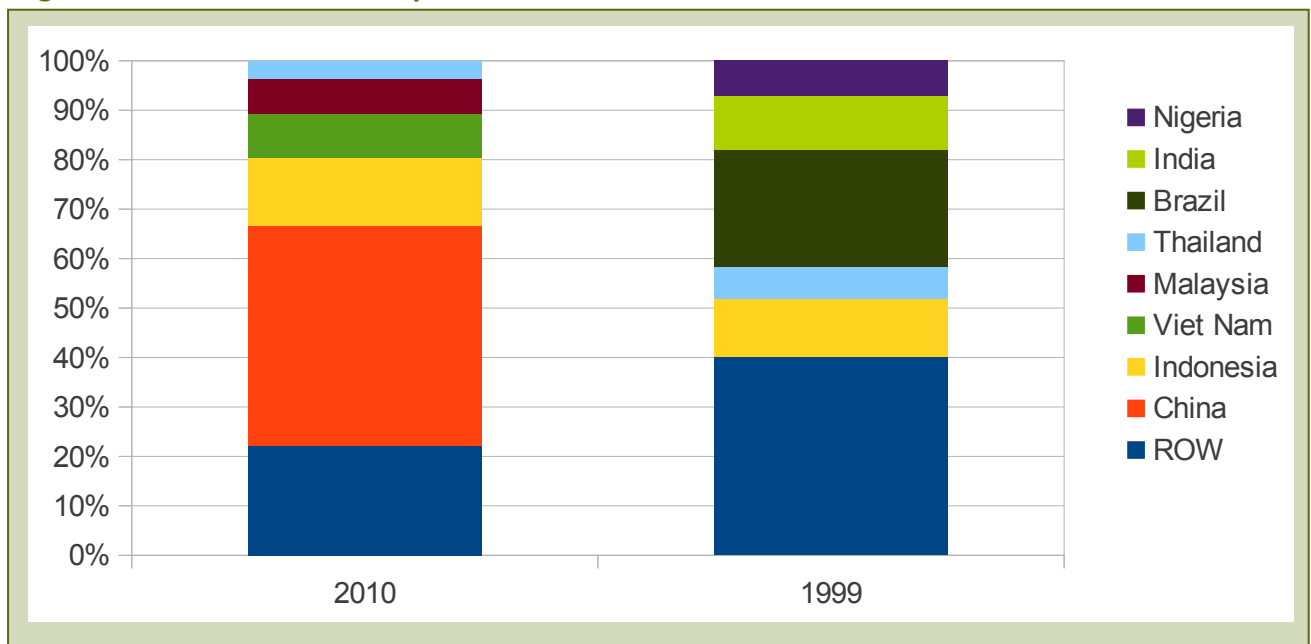
*Le scénario des prix bas est emprunté à Babcock (2012) et utilise les prix de la Figure 3 pour prévoir les paiements.

10. Choix de politiques

La dernière décennie a vu des changements radicaux au niveau de la production et du commerce du coton. Les politiques des pays en développement et des pays développés demeurent déterminantes pour l'avenir de cette culture. Compte tenu de l'importance du coton pour les négociations à l'OMC, la résolution du différend entre les États-Unis et le Brésil et son poids économique pour les producteurs des pays en développement, surtout en Afrique de l'Ouest, les décideurs doivent s'assurer de bien évaluer les choix qui s'offrent à eux. Ils devraient peut-être se concentrer sur deux objectifs en particulier, qui pourraient être atteints: les dépenses du STAX aux États-Unis et l'accès au marché des pays émergents comme la Chine.

Comme nous l'avons décrit plus tôt, les dépenses sur le coton aux États-Unis sont directement liées à la structure et à la mise en œuvre du programme STAX, en particulier la présence ou non d'un prix minimum. Il a été démontré que le prix minimum de 0,6861 dollars US par livre présent dans la version de la Chambre ferait presque doubler les dépenses annuelles sur le coton, de 385,1 millions de dollars US à 707,8 millions de dollars US, si les prix tombaient à 0,479 dollars US au cours de la période 2013-2017. La suppression du prix minimum fixé par le comité de l'agriculture de la Chambre des représentants dans la Farm Bill de 2012 aiderait à s'assurer que les paiements restent à des niveaux historiquement bas.

Figure 15: Benin Cotton Exports



Source: UN COMTRADE

Finalement, l'augmentation de la demande en provenance des pays en développement présente une opportunité unique que les producteurs devraient prendre en compte. En 1999 par exemple, le Bénin, un membre du groupe C4 composé de pays producteurs d'Afrique de l'Ouest, n'avait presque pas d'échanges de coton avec la Chine. Cependant, en 2010, les importateurs chinois ont acheté près de la moitié des exportations du Bénin. Même si cela ne représente pas un changement important au niveau mondial, puisque le Bénin représente moins de 1% de la production mondiale, cela constitue un enjeu stratégique pour ce pays lorsqu'il négocie, accompagné des autres membres du C4, avec leurs partenaires commerciaux. Le tarif hors contingent de 5% à 40% en Chine pourrait être une contrainte inutile

pour le commerce avec des partenaires essentiels en Afrique et les PMA. Ainsi, les pays producteurs d'Afrique de l'Ouest pourraient peut-être demander une augmentation du contingent, une réduction du tarif hors contingent ou l'inclusion du coton dans le programme DFQF de la Chine.

Dans la perspective de la conférence ministérielle de l'OMC qui aura lieu à Bali en décembre 2013, tout progrès sur le dossier du coton, quel qu'il soit, pourrait s'avérer une bénédiction pour le système commercial multilatéral. Plus d'une décennie plus tard, le différend sur le coton avec le Brésil n'a toujours pas été résolu et les producteurs d'Afrique de l'Ouest n'ont toujours pas obtenu les changements au niveau des politiques des pays développés pour lesquels ils luttent âprement.

Pour plus de renseignements visitez: www.ictsd.org

Ce document a été produit dans le cadre du Programme ICTSD sur l'Agriculture Commerciale et le Développement Durable. ICTSD est reconnaissant de l'appui de la base de l'ICTSD et des donateurs thématiques, y compris le Département Britannique pour le Développement International (DFID), l'Agence de Coopération Suédoise de Développement International (SIDA), la Direction générale de la Coopération au Développement des Pays-Bas (DGIS), le Ministère des Affaires étrangères du Danemark (DANIDA); le Ministère des Affaires étrangères de la Finlande, le Ministère des Affaires étrangères de la Norvège; AusAID d'Australie et Oxfam Novib.

Citation: ICTSD, (2013); *Coton: Évolution de la production mondiale, son commerce et sa politique*; Note d'information; le Centre international pour le Commerce et le développement Durable, Genève, Suisse, www.ictsd.org

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les opinions des institutions de financement de partenaires. ICTSD accueille vos commentaires sur ce document. Ceux-ci peuvent être transmis à Ammad Bahalim (abahalim@ictsd.ch).

© ICTSD, 2013. Nous encourageons les lecteurs de ce document à le citer et à le reproduire à des fins éducatives, non-lucratives, à condition que la source soit reconnue. Le travail est sous la licence Creative Commons Attribution-Non-commercial No Derivative Works 3.0. Pour voir une copie de cette licence, visitez : <http://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/> ou envoyez une lettre à : Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, United States of America.

ISSN 1817 356X