



DOSSIERS DE POLITIQUE COMMERCIALE DE LA FAO concernant des questions liées aux négociations sur l'agriculture de l'OMC

N° 1. COTON: impact des mesures de soutien sur les pays en développement ? pourquoi les chiffres varient-ils?

RÉSUMÉ

- *Les subventions maintiennent la production de coton à des niveaux non rentables dans les pays industrialisés*
- *L'offre excédentaire encouragée par des subventions intérieures entraîne une baisse du cours mondial sur le marché*
- *Une réduction des subventions réduira la pauvreté dans les pays producteurs en développement*
- *Les estimations de l'étendue de l'impact des subventions sur la structure mondiale de la production de coton, sur les cours du marché mondial et sur le commerce du coton varient à cause des hypothèses variées utilisées par différentes études*

Ce dossier¹ compare un certain nombre d'études analytiques quant à l'impact sur les pays en développement du soutien accordé au coton par les pays développés, dans le but de déterminer l'action visée, le degré de consensus quant à l'ampleur de l'impact, et surtout, les raisons pour lesquelles les estimations de ces impacts varient selon les études.²

1 Quelle est l'action visée?

La plupart des études récentes sur le coton tentent d'estimer l'impact des mesures de soutien de la production de coton par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les pays producteurs de coton non subventionnés.

L'évaluation des répercussions de ces subventions intérieures versées aux producteurs de coton est devenue une pierre d'achoppement au sein des négociations actuellement en cours au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le Brésil, par exemple, a entamé une procédure juridique contre l'OMC dénonçant le fait que l'octroi de subventions au coton de la part des États-Unis constitue une entorse à la réglementation de l'OMC. De même, quatre pays africains producteurs de coton ont soumis des requêtes, lors de la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Cancun, au Mexique, demandant la suppression de toutes les subventions intérieures accordées au secteur du coton dans les pays industrialisés, ainsi que des dédommagements pour les préjudices qu'elles ont causés.

Ces requêtes ont été étayées par des évaluations quantitatives de l'incidence des subventions internes sur le marché mondial du coton et le préjudice causé aux intérêts commerciaux d'autres pays producteurs. Ces mesures se basent sur des modélisations qui estiment d'abord la baisse de la production de coton dans les pays pratiquant le subventionnement

lorsque ces subventions sont supprimées et ensuite l'impact sur les cours mondiaux résultant de la réduction des exportations (ou de l'augmentation des importations) de la part de ces pays. Ces changements des cours mondiaux sont ensuite utilisés pour déterminer, d'une part, les éventuels avantages pour les pays en développement étant donné les gains éventuels de production de coton et d'autre part, la hausse du prix versé pour leur production.

2 Quelles sont les retombées?

- *Les subventions maintiennent la production de coton à des niveaux non rentables dans les pays industrialisés et réduisent, pour les pays en développement, les possibilités d'exporter vers les marchés des pays qui subventionnent, déplaçant leurs exportations vers des pays tiers.*

Toutes les études récentes démontrent sans équivoque que la suppression des subventions intérieures dans les pays industrialisés réduit la production et les exportations de coton de ces pays. Les niveaux actuels de production de l'UE pourraient être importés pour un tiers du coût de production. Aux États-Unis, dans quelques années le coût des subventions est supérieur à la valeur totale des exportations au cours mondial. En 2003 plus de 70 pour cent de la production des États-Unis a été exporté, soit 40 pour cent des exportations mondiales.

- *Les subventions font baisser les cours mondiaux du coton*

L'offre excédentaire encouragée par des subventions intérieures entraîne une baisse du cours mondial sur le marché. Cependant, l'ampleur de cet impact varie énormément, certaines études estimant des augmentations oscillant entre 2 pour cent et 35 pour cent à la suite de la suppression des subventions. La répartition des gains et des pertes parmi les pays se mesure principalement en termes de diminution des recettes d'exportation ou d'augmentation des factures d'importation.

Il est donc difficile, mais indispensable de détecter les gagnants et les perdants, ainsi que l'ampleur de ces gains ou pertes. Pour les exportateurs nets, une des difficultés majeures consiste à déterminer quels

¹Pour préparer ce dossier, des experts impliqués dans les analyses quantitatives sur le coton ont été consultés de façon informelle le 31 mai – 1 juin 2004 à la FAO, à Rome.

² Un article technique fournit un examen plus détaillé des études existantes, une explication sur les raisons de leur divergence, des conclusions et des suggestions pour la suite des recherches.

sont les pays où la production est susceptible de se développer en raison d'une hausse des cours sur le marché mondial. Les pays en développement ont augmenté leur production et leur participation aux exportations mondiales malgré le fléchissement des cours mondiaux et à un moment où d'autres produits de base d'exportation suivaient une tendance contraire. Par conséquent, en cas de hausse des prix, il existe une importante offre potentielle.

- *Des réductions de subventions atténuent la pauvreté.*

Deux études récentes (Minot et Daniels, 2002; ODI, 2004) analysent l'impact sur la pauvreté des

baisses du prix du coton pour les petits exploitants du Bénin et du Zimbabwe. Au Bénin, une chute de 40 pour cent du prix entraînerait 8 pour cent d'augmentation de la pauvreté parmi les ménages ruraux et 22 pour cent de plus de ménages producteurs de coton passeraient en dessous du seuil de pauvreté. Au Zimbabwe, le revenu réel des producteurs de coton chute d'entre 13 et 31 pour cent, en fonction des caractéristiques du ménage, et la pauvreté augmente proportionnellement au degré de dépendance des ménages par rapport au revenu du coton.

Tableau 1. Impact estimé de la suppression de la subvention dans les pays développés sur les cours mondiaux, sur les niveaux de production de l'UE et des États-Unis, et augmentation des recettes d'exportation qui en résultent pour les pays d'Afrique centrale et de l'ouest

	Prix sans subventions (\$E.U./livre)	Effet sur le prix (% d'augmentation)	Chute de la production aux États-Unis (% de diminution)	Chute de la production dans l'Union européenne (% de diminution)	Augmentation des recettes d'exportation d'Afrique centrale et de l'ouest (millions de \$E.U.)
ODI (2004) ¹					
S/U	0,675	18 - 28	15,2	26,6	266,5
F/U	0,688	20	8,3	19,8	93,8
S/D	0,70	22	13,6	25,2	354,6
F/D	0,732	28	1,5	8,9	133,5
Goreux (2003)	0,589 – 0,649	2,9 – 13,4	2,2 – 14,7	10 – 48	37 – 254
CCIC. (2002)	0,742	29,7	-	-	274
CCIC (2003)					
2000/01	0,742	21	-	-	-
2001/02	0,738	72,4	-	-	504
FAO (2004)	0,591 – 0,60	2,3 – 5,0	7,4 – 14,2	16,1 – 31,7	30
FAPRI (2002)	-	11,4	6,7	70,5	90,37
Reeves <i>et al</i> (2001)	0,474	10,7	15,9	na	76
Sumner ³ (2003)	0,644	12,6	29,1	na	116
Tokarick (2003)	0,588	2,8	8,6	na	26

Source: Basé sur Shui (2004)

¹ Les études de l'Institut de Développement d'Outremer (ODI) envisagent quatre types de scénarios: MU= Marché unique; MF= Marché fragmenté; EU=Élasticité uniforme; ED = Élasticité différenciée.

² Toutes les études utilisent les données de 2000/01 sauf CCIC (2003) et Reeves *et al.* (2001), qui utilisent les données de 2001/2002. Prix mondial réel en 2000/2001 = 0,572 \$E.U./livre. Prix mondial réel en 2001/2002 = 0,428 \$ E.U./livre.

³ Suppression du soutien des États-Unis seulement.

3 Pourquoi ces divergences dans l'estimation des impacts?

- *Le choix des élasticités*

Pour estimer l'impact d'un changement de politique, les analystes doivent émettre des hypothèses telles que la mesure dans laquelle les niveaux requis de production et de volume se modifient en réponse à une variation des prix. Les élasticités indiquent le changement proportionnel de la production qui est associé à un changement proportionnel du prix. Par exemple, une élasticité de l'offre de 0,5 signifie que 10 pour cent d'augmentation du prix du coton entraînera 5 pour cent d'augmentation du niveau de sa production.

Chacune des études analysées a utilisé différentes élasticités. La plupart des études estiment que les élasticités de la demande qui, dans les modèles, détermineront l'ampleur de la hausse du cours mondial au moment de la réduction de la quantité de coton arrivant sur le marché mondial, seront peu importantes, variant de très inélastiques (ODI, Goreux, CCIC) à moins inélastiques (FAO et Tokarick).³ L'hypothèse d'une demande de coton très inélastique (soit une faible élasticité) se traduit par des estimations sensiblement plus élevées de hausses du cours mondial du coton au moment de la diminution du volume de coton arrivant sur le marché mondial. L'augmentation de la valeur de l'élasticité se traduit par une estimation plus faible de l'augmentation du cours mondial.

La plupart des études supposent également une faible élasticité de l'offre, c'est à dire que les pays possèdent une capacité limitée à répondre à une augmentation des prix par une hausse de leur production. Le choix des élasticités de l'offre détermine non seulement quel sera le groupe perdant de pays où sont appliquées les subventions et le groupe gagnant de pays où elles ne le sont pas, mais aussi la répartition des gains et des pertes parmi ces pays, dans le cas où les hypothèses se basent sur différentes élasticités pour les différents pays. À l'exception de l'Institut du développement d'outremer (ODI) (2004), toutes les études prennent comme hypothèse les mêmes valeurs d'élasticité pour tous les pays producteurs de coton. Dans la pratique, il est évident que certains pays sont mieux à même de répondre à une hausse des prix que d'autres; c'est pourquoi il serait souhaitable d'établir une différenciation. Les analystes courent toutefois le risque, en supposant différents degrés d'élasticités sans se baser sur des preuves empiriques substantielles, de ne miser que sur les gagnants de la réforme du coton. Il est donc

³ Très inélastique signifie que même si les prix augmentent considérablement, la demande du coton ne chutera que de façon marginale; par exemple, une augmentation du prix de 10 pour cent n'entraînerait une baisse que de 1 pour cent de la demande. Une baisse de la demande de 8 pour cent, par exemple, impliquerait une réponse moins inélastique, qui pourrait être utilisée si l'on présume qu'il est relativement facile de substituer le coton par des fibres synthétiques dans la production textile.

indispensable que l'utilisation d'élasticités différentielles soit basée sur des éléments empiriques.

- *Paiements découplés*

La plupart des études supposent non seulement que tous les pays qui ne pratiquent pas le subventionnement vont réagir de la même façon, mais aussi, de manière implicite, que la baisse des subventions aura le même effet dans tous les pays pratiquant ce système, quel que soit le mécanisme de soutien utilisé. Les études représentent la réduction des subventions comme une réduction du prix reçu par le producteur du pays qui pratique le subventionnement (soit l'élimination du soutien). Ceci suppose que le producteur ne reçoit aucun autre soutien par le biais d'autres mécanismes (réallocation des mesures de soutien), comme, par exemple, par la mise en œuvre d'un soutien découplé. Les faits semblent toutefois suggérer que des paiements découplés sur la base de la production auraient probablement un effet moindre que la suppression simple et nette du soutien. En effet, un découplage partiel (par exemple, le montant de 65 pour cent convenu dans la récente réforme sur le coton de l'UE) pourrait avoir un impact marginal sur la production, mais une fois qu'un seuil est atteint (comme dans le cas d'un découplage total), la production de coton pourrait chuter brusquement. L'utilisation, par exemple d'une élasticité de 0,5 dans un tel contexte pourrait conduire à une surestimation des baisses de production pour des changements de prix marginaux, mais aussi à une surestimation de ces baisses en cas de forte chute des prix.

- *La réforme du coton, en tant que composante d'une réforme plus vaste*

De même, une action ne visant que le secteur du coton aura plus d'effet qu'un train de mesures appliqué pour réduire les aides accordées également à d'autres cultures. L'estimation de l'impact d'une suppression de la subvention se base généralement sur l'hypothèse selon laquelle la situation d'autres cultures/activités reste invariable. Cependant, il en va souvent très autrement dans la pratique. Par exemple, le soutien accordé aux cultures de substitution au sein de l'U.E. sera également découplé. Le fléchissement de la production de coton serait inférieur aux estimations modélisées.

- *Qualité du coton et structure du marché*

La plupart des études ne font pas la différence entre la qualité ou le pays d'origine du coton, et partent de l'hypothèse d'un seul marché non segmenté. S'agissant d'un coton de qualité plus ou moins similaire, on peut se contenter de modèles fondés sur l'hypothèse d'un marché unique. Cependant, si la qualité ou l'origine constituent des facteurs importants, il serait plus adéquat de supposer un marché segmenté, une baisse de la production dans un pays ou région pratiquant le subventionnement pouvant ne bénéficier que des pays produisant un certain type ou qualité de coton. Tout compte fait, il

semblerait que, malgré l'existence de certaines contraintes que peut impliquer à court terme pour les filatures tout changement entre différentes sources de coton, l'hypothèse d'un marché unique non segmenté soit pertinente au moyen terme, comme l'indiquent certaines analyses statistiques comparatives.

- *Les études doivent-elles inclure ou exclure la Chine?*

Eu égard à sa prépondérance en termes de production et de consommation, ce qui n'est pas encore le cas dans les échanges commerciaux, tout changement intervenu en Chine (que ce soit au niveau politique ou du marché) est un élément essentiel. La Chine représente environ un tiers de la production et de la consommation et toute réduction des subventions accordées à ses producteurs aurait potentiellement une très forte incidence. Cependant, les analystes sont divisés sur la question de savoir si la Chine pratique actuellement le subventionnement. Si ce n'est pas le cas, une hausse des prix se traduira par un accroissement de la production. La difficulté réside dans le fait que le niveau de subventionnement est inconnu.

- *L'utilisation de différents ensembles de données*
Une autre source de divergences entre les études est le fait qu'elles utilisent différentes familles de données. Ces différences portent à la fois sur la définition et la valeur des données couramment

utilisées par la FAO, le Comité consultatif international du coton (CCIC), le Département de l'agriculture des Etats-Unis (USDA) et la Base de données statistiques sur le commerce des matières premières des Nations Unies (COMTRADE).

4 Conclusions

Toutes les études analysées ici montrent que le subventionnement du coton a une incidence sur la structure mondiale de la production, les cours du marché mondial et sur le commerce du coton. Les études fournissent également une indication utile sur les gagnants et les perdants en cas de réduction ou de suppression des subventions accordées au coton, mais elles sont très sensibles à la gamme d'hypothèses utilisées dans leurs estimations. Cette note a passé en revue les hypothèses qui sont appelées à jouer un rôle plus significatif et qui doivent faire l'objet d'une recherche plus approfondie afin d'atténuer les divergences entre les différentes prévisions et d'obtenir des résultats plus solides.

Une version technique plus longue de cette note, contenant des recommandations quant aux futures recherches, est disponible à l'adresse suivante:

www.fao.org/trade/index_fr.asp.

Bibliographie

- FAO.** 2004. The impact of domestic and trade policies on the world cotton market por Daneswar Poonyth, Alexander Sarris, Ramesh Sharma y Shangnan Shui. Document de travail de la FAO sur les politiques commerciales et les produits de base Nro 8. Rome. Disponible sur Internet: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/j2731e/j2731s00.pdf>
- Goreux, L.** 2003. Prejudice caused by industrialized countries' subsidies to cotton sectors in Western and Central Africa. Document d'information sur les requêtes auprès de l'OMC de Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad. Disponible sur Internet: [webdomino1.oecd.org/COMNET/SGE/coherence.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/cotton_eng_goreux_5august.pdf](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/SGE/coherence.nsf/viewHtml/index/$FILE/cotton_eng_goreux_5august.pdf)
- CCIC (Comité consultatif international du coton).** 2002. Production and trade policies affecting the cotton industry. Washington, DC.
- Minot, N. & Daniels, L.** 2002. Impact of global cotton markets on rural poverty in Benin. MSSD Discussion Paper No. 48, Markets and Structural Studies Division, International Food Policy Research Institute, Washington, DC. Disponible sur Internet: www.ifpri.org/
- ODI (Institut de Développement d'Outremer).** 2004. Understanding the impact of cotton subsidies on developing countries and poor people in those countries. Ian Gillson, Colin Poulton, Kelvin Balcombe et Sheila Page. Disponible sur Internet: www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_july04_cotton.pdf
- Reeves, G., Vincent, D. Quirke, D. & Wyatt, S.** 2001. Trade distortions and cotton markets: implications for global cotton producers. Canberra, Australia, Cotton Research and Development Corporation, Centre for International Economics. Disponible sur Internet: www.crdc.com.au/documents/Tradereport_april2001.pdf
- Shepherd, B.** 2004. The impact of US subsidies on the world cotton market: a reassessment. Paris, France, Groupe d'Economie Mondiale (GEM), Institut d'Etudes Politiques de Paris. Disponible sur Internet: www.oecd.org/dataoecd/0/9/31592808.pdf
- Shui, S.** 2004. Measuring the impact of domestic support on the World Cotton Market: An overview of existing research and research issues. Background paper presented at the FAO Informal Expert Consultation on Cotton. Rome, 31 mai à 1 juin.
- Sumner, D.** 2003. A quantitative simulation analysis of the impacts of U.S. cotton subsidies on cotton prices and quantities. Disponible sur Internet: www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/analisequantitativa.pdf
- Tokarick, S.** 2003. Measuring the impact of distortions in agricultural trade in partial and general equilibrium, IMF Working Paper, WP/03/110. Disponible sur Internet: www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16505.0