

LE SOUTIEN FRANÇAIS AU SECTEUR DU COTON EN AFRIQUE : UNE TENTATIVE D'APPROCHE ÉQUILIBRÉE ENTRE COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT

PHILIPPE CHEDANNE*

Le déroulement de la récente conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui s'est tenue en décembre 2005 à Hong-Kong, a montré à quel point les questions de commerce et de développement ont pris de l'ampleur et représentent un enjeu fondamental dans les négociations actuelles.

CONTEXTE INTERNATIONAL : L'APRÈS HONG-KONG

Les pays du Sud ont acquis sur ce plan une capacité indéniable d'organisation, de prise de parole et de réflexion, dans une enceinte où ils faisaient office de faire-valoir il y a encore peu de temps. S'il apparaît

essentiel d'accompagner le renforcement de leurs positions (notamment des pays les moins avancés - PMA) en leur apportant un appui solide et continu dans ce domaine, il importe également de les considérer comme des partenaires économiques de première importance et de développer un argumentaire en faveur d'une meilleure intégration des questions de développement dans les négociations commerciales.

Il est difficile de parler de « succès » à Hong-Kong même si, de l'avis de beaucoup de négociateurs, Pascal Lamy a su maintenir une dynamique de dialogue dans un contexte difficile et instaurer des modes de négociation permettant de maintenir le cycle sur les rails.

Concernant les pays en développement et particulièrement les PMA, le peu d'avancées ne doit pas minorer les gros efforts déployés pour maintenir

* Chargé de mission « commerce et développement » à l'Agence française de développement (AFD).

une pression suffisante et l'espoir de gains futurs. L'alliance, certes hétéroclite, obtenue par le Brésil autour des trois quarts des membres de l'OMC (G110), est, en soi, un tour de force qu'il faut relever.

LE COTON AFRICAIN : SUITES ET FIN ?

Dans ce contexte, le dossier du coton et l'initiative sectorielle à l'OMC des quatre pays africains du C4 (Bénin, Burkina Faso, Mali, Tchad) dénonçant la concurrence déloyale induite par les subventions des pays industrialisés producteurs de coton sont devenus progressivement l'emblème des revendications légitimes des pays du Sud pour un commerce mondial plus juste.

Je ne m'attarderai pas sur les aspects macroéconomiques et microéconomiques de ce dossier ; tout a été écrit à ce sujet et par tout le monde, avec d'ailleurs une légitimité et des résultats pour le moins variables...

Il me paraît préférable de tirer quelques leçons du point de vue du développement et de décrire la stratégie et les engagements de la France et de l'Agence française de développement (AFD) face aux revendications légitimes de nos partenaires africains.

Au préalable et face à l'ampleur des difficultés actuelles auxquelles doivent faire face les acteurs des filières cotonnières africaines, il n'est pas inutile de réaffirmer que le coton, en Afrique de l'Ouest et du Centre, constitue un succès indé-

niabable aux plans technique, économique et social.

Les filières cotonnières africaines de la zone monétaire CFA ont en effet connu, au cours des trente dernières années, un développement spectaculaire, qui les place désormais au second rang mondial en termes d'exportation. Ce développement a eu un impact macroéconomique particulièrement important pour des pays dépourvus d'autres cultures de rente (Burkina Faso, Mali, Bénin...). Le coton contribue fortement, par les emplois qu'il crée et les revenus qu'il distribue, à la réduction de la pauvreté rurale et à la fixation des populations. Il a également un effet déterminant sur les dynamiques de modernisation des pratiques agricoles, et permet une structuration du monde rural autour des organisations de producteurs qu'il suscite.

En dépit des difficultés actuelles, les filières cotonnières restent donc stratégiques pour les pays soudano-sahéliens, dans la mesure où elles sont économiquement et financièrement viables au cours prévisible du coton à moyen terme. Leurs performances apparaissent largement améliorables et il n'existe pas de culture alternative pour ces zones, capable de procurer les mêmes impacts socioéconomiques à grande échelle.

On ne peut dénier à la France une contribution significative dans cette réussite avec notamment une forte implication de la recherche (Institut de recherches du coton et des textiles exotiques - IRCT -, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement - Cirad), de l'industrie (CFDT, puis la société

Développement des agro-industries du Sud - Dagris) et de l'aide publique au développement (APD) (avec un montant global d'environ 800 millions d'euros étalé sur 30 ans).

Cette aide s'est concentrée pour l'essentiel autour de cinq axes :

- le développement de l'outil industriel ;
- l'amélioration de la compétitivité et de la productivité ;
- l'organisation de la filière ;
- le financement des sociétés cotonnières ;
- la gestion du risque de marché des prix du coton.

Cet engagement mêlant APD, intérêts privés et investissements publics n'a pas été sans difficultés, la France étant régulièrement suspectée de défendre ses intérêts dans le soutien qu'elle accorde à ces filières.

Cependant, cet engagement présente l'avantage et la vertu de la durée et de la continuité, à l'inverse d'autres partenaires qui, d'évidence, se sont découverts une passion pour le coton après la conférence ministérielle de l'OMC à Cancun (durant laquelle le C4 a présenté son initiative sectorielle sur le coton).

Compte tenu de cet engagement historique, le défi pour la France face aux revendications contenues dans l'initiative sectorielle du coton a finalement été d'une autre nature : celui de la cohérence, avec un double enjeu :

- au plan commercial : afficher le soutien de la France à nos partenaires africains, tout en se devant de respecter une discipline communautaire (eu égard aux producteurs de coton du Portugal, de l'Espagne et de la Grèce)

et en restant vigilant sur le risque d'un effet systématique (après le coton, le sucre, la banane...) ;

- au plan du développement et des performances économiques de ces filières : maintenir des activités et des mesures garantissant le renforcement de la compétitivité du coton d'Afrique de l'Ouest et du Centre menacé à plusieurs titres (stagnation, voire baisse, des rendements, réforme des sociétés cotonnières et désengagement maîtrisé de l'État, démarche qualité...).

Ce double enjeu a finalement permis de fonder la position française. Elle a notamment consisté à éviter l'adoption systématique d'une démarche, selon laquelle les résultats obtenus sur le volet commercial seraient des prérequis à toute intervention en matière de développement et de réformes.

Le principe directeur est bien d'accompagner les pays producteurs de coton dans leurs revendications sur le volet commercial en ayant soin, en parallèle, de poursuivre, voire d'accroître, les efforts indispensables aux plans de la productivité, de l'organisation et de la réforme institutionnelle des filières.

La France, en défendant cette position équilibrée et globale, a eu un rôle déterminant dans les prises de position de la Commission européenne et dans le processus qui a permis d'aboutir à l'établissement formel d'un partenariat Europe-Afrique sur le coton et d'un plan d'action y afférent.

Ces résultats ont été obtenus grâce à l'action concertée de la Commission européenne et des États membres, qui

a abouti à l'organisation du Forum Union européenne-Afrique sur le coton qui s'est tenu à Paris les 5 et 6 juillet 2004. Ce forum, fortement soutenu par la France aux plans logistique et financier, a réuni 250 participants de 28 pays et d'institutions régionales et internationales. Les travaux de ce forum¹ ont abouti à la validation d'un plan d'action visant à faire face aux difficultés des filières cotonnières.

Ce plan d'action se décline autour de sept axes thématiques :

- commerce international ;
- stratégies nationales et régionales ;
- politiques et institutions ;
- innovation technologique ;
- gestion du risque et finance ;
- intégration de la chaîne ;
- coordination.

Les fonds mobilisés pour mettre en œuvre ce plan d'action sont d'origines diverses :

- pour la Commission européenne, 140 millions d'euros qui proviennent d'enveloppes nationales (100 millions d'euros), de fonds tous ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) dans le cadre d'un programme d'appui aux produits de base agricoles (45 millions d'euros dont 15 millions d'euros pour le coton) ;
- et d'une enveloppe de 25 millions d'euros destinée à l'étude d'une assurance climatique menée par le Commodity Risk Management Group (CRMG) de la Banque mondiale.

La France, quant à elle, prévoit une contribution d'environ 100 millions d'euros d'appui aux filières cotonnières d'Afrique de l'Ouest et du Centre, mise en œuvre pour l'essentiel par l'AFD.

LA GESTION DU RISQUE : UN ENJEU MAJEUR ET DES PISTES DE SOLUTION ADAPTÉES AU CONTEXTE AFRICAIN

Sur la base de cette approche duale, la France, avec notamment le concours de l'AFD, s'est attachée particulièrement à chercher des solutions durables et performantes aux problèmes de la volatilité des prix et des brusques variations de revenus des producteurs.

L'atténuation des effets de la volatilité des prix des produits de base sur les économies des PMA d'Afrique constitue une des trois mesures de l'initiative commerciale pour l'Afrique, présentée en 2003 par le président de la République au G8 d'Évian, et fait partie des sept domaines d'intervention du plan d'action Union européenne/Afrique sur le coton.

Comme toutes les matières premières, le coton présente, en effet, une tendance baissière de son prix sur le marché mondial avec de surcroît une volatilité de l'ordre de 15 à 20 % en moyenne sur 5 ans.

Les facteurs explicatifs de ces variations sont nombreux et complexes (climat, stocks à l'échelle mondiale, marché chinois, parité euro/dollar) ; leurs effets sur les revenus des producteurs africains s'avèrent très pénalisants, dans la mesure où ces derniers ne bénéficient d'aucune subvention directe.

Une réflexion associant différentes structures et institutions françaises (ministère de l'Économie, des Affaires étrangères, de l'Agriculture et de la Pêche, AFD, Dagris) a été menée en continu depuis plus de 2 ans pour

définir un mécanisme applicable aux filières cotonnières africaines. Elle a permis de tester différentes hypothèses (mécanismes de lissage, assurances, recours aux outils de marché, outils adaptés aux chocs exogènes).

La France est ainsi en mesure de faire des propositions concrètes sur un mécanisme d'atténuation des effets de la volatilité des prix, tenant compte des expériences de terrain et utilisant, dans une approche équilibrée, les techniques récentes et sophistiquées de recours aux instruments de marché.

La proposition française vise à segmenter le risque autour de valeurs seuils et à proposer pour chaque niveau d'amplitude des variations des cours des instruments et des modes de gestion spécifiques.

Il est ainsi défini trois tranches de risque prix (prix CIF² du coton fibre) :

- tranche A : prix > 700 francs CFA/kg, probabilité \approx 90 %. Le risque est géré par les professionnels de la filière par diversification intra-annuelle et lissage interannuel ;

- tranche B : $600 < \text{prix} < 700$ francs CFA/kg ; probabilité \approx 5-10 %. Le risque est alors cédé par les professionnels au marché par des contrats financiers structurés autour du prix du coton et des devises (dollar et euro) ;

- tranche C : prix < 600 francs CFA/kg, probabilité \approx 1-5 %. Le risque correspond alors à des chocs exogènes de forte amplitude et relève de la catastrophe hors marché. Ce risque est non cessible à un tiers par absence d'information et excès de coût de transaction (et de charge), et nécessite une intervention publique nationale et/ou internationale.

Le dispositif comprend ainsi trois niveaux correspondant à des outils *ad hoc* :

- des mécanismes de lissage pour la tranche A, basés sur une gestion inter-professionnelle de fonds de soutien et sur des pratiques de vente par anticipation au niveau des sociétés cotonnières, pour faire face aux variations usuelles des prix dans la tendance ;

- le recours aux instruments de marché pour la tranche B, laissé à l'initiative des sociétés cotonnières essentiellement, afin de s'assurer d'un prix pour une partie de la production, en intervenant sur le marché optionnel ;

- le recours à l'aide internationale pour la tranche C et à des fonds hors filière pour faire face aux crises cotonnières qui nécessiteront une intervention publique et, au besoin, la mobilisation de la communauté des bailleurs.

La gestion du risque prix sur les tranches A et B de risque prix peut être complétée, selon la localisation, par des contrats d'assurance climatique sur le rendement en coton-graine.

Les principes d'intervention se déclinent de la manière suivante :

- fixation des prix pivots (prix de vente des sociétés cotonnières en position FOB³ et prix d'achat du coton-graine aux producteurs) en relation avec le cours international (le modèle propose, à cet effet, pour le prix de vente des sociétés cotonnières, un prix lissé de manière exponentielle sur quatre campagnes - trois campagnes passées et celle de l'année en cours - et pour le prix d'achat du coton-graine aux producteurs, le prix lissé diminué des coûts intermédiaires, lesquels sont calculés, de manière normative, sur une base de *formula pricing*) ;

- détermination des modalités automatiques de fonctionnement des fonds de lissage : tirage en cas de campagne déficitaire, abondement en cas de campagne bénéficiaire selon une répartition du bénéfice entre fonds de lissage (fonds de soutien national et facilité de deuxième niveau) et « producteurs » au sens large ;
- établissement des conditions juridiques (propriété, statut...) et de gestion des fonds de lissage, celle-ci devant être de type privé (par exemple, bancaire) selon un mandat précis à définir.

L'intérêt d'un tel dispositif est multiple :

- il incite à la mise en place d'un cadre de gestion interprofessionnel au sein des filières et renforce l'organisation et la représentation des producteurs au sein de l'entreprise ;
- il introduit une profonde mutation dans le calcul des prix aux producteurs qui doit intégrer, dès lors, les fluctuations du cours mondial tout en cherchant à atténuer leurs effets sur les revenus des producteurs ;
- il permet une gestion coordonnée et optimale de la volatilité intra-annuelle, des fluctuations interannuelles et des chocs exogènes à la filière en faisant appel, à cette fin, à des outils variés et complémentaires dont aucun ne saurait faire face, à lui seul, à l'ensemble des variations observées.

Ces travaux ont été présentés lors d'un atelier technique qui a réuni, à Dakar, les 24 et 25 novembre 2005, des professionnels des filières cotonnières de cinq pays (Bénin, Burkina Faso, Mali, Sénégal et Tchad), des représentants d'institutions régionales et d'organisations faîtières (Association

cotonnière africaine - ACA -, Association des producteurs de coton africains - Aproca -, Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest - Roppa), interétatiques (Union économique et monétaire ouest africaine - UEMOA -, Banque ouest africaine de développement - BOAD), des opérateurs privés (Dagris, Dreyfus international, Société Générale) et des organisations internationales multilatérales (Fonds monétaire international - FMI -, Commission européenne, Banque mondiale) et bilatérales (coopérations allemande, néerlandaise et française).

Cet atelier a permis de croiser les travaux d'experts, mais également de confronter les positions plus ou moins dogmatiques des bailleurs (tenants ou non du recours exclusif aux règles du marché) aux attentes et aux besoins des professionnels, tous secteurs confondus (producteurs, mais aussi industriels, secteur bancaire et *traders*). Ces travaux ont permis ainsi de confirmer la validité des hypothèses de travail présentées *supra*, notamment du point de vue de l'intérêt d'une approche « boîte à outils » en matière de gestion du risque prix dans le contexte et l'environnement des affaires sur le continent africain.

Les propositions présentées s'avèrent conformes aux attentes des principaux acteurs de la filière et à leur besoin, mais également compatibles avec leur capacité à s'impliquer professionnellement et financièrement dans le montage d'opérations à caractère pilote mettant en pratique le dispositif présenté.

C'est le cas notamment du secteur

bancaire visiblement intéressé pour participer au financement de ce type de montage innovant sur la base de partenariats publics-privés assez prometteurs. Cette implication est le meilleur gage de pertinence du dispositif présenté et surtout de sa faisabilité financière. Elle permet, en outre, d'envisager des sources complémentaires de financement en recentrant ainsi l'aide publique sur son rôle de catalyseur et sur la prise de risques initiale.

Par ailleurs, ces travaux ont été testés par le CRMG (Washington, février 2006) pour étudier la robustesse du modèle. Il en ressort que :

- le modèle est scientifiquement robuste ;
- il ne crée pas de distorsions sur le marché ;
- il réduit significativement la volatilité des cours (de l'ordre de 35 %) ;
- il améliore la *value at risk* d'environ 25 %.

Face à ces constats, il a été décidé que la Banque mondiale, la Commission européenne et la Coopération française étudieraient la faisabilité opérationnelle de ce modèle.

NÉGOCIATIONS COMMERCIALES ET PROGRAMMES D'AIDE : LA NÉCESSAIRE CONVERGENCE

Les récents développements du volet commercial dans le cadre du cycle de Doha renforcent l'intérêt de l'approche globale prônée par la France et donnent, de mon point de vue, une

légitimité renforcée à ces travaux sur la gestion du risque.

Même s'il est excessif de parler d'échecs à Hong-Kong sur le dossier du coton, force est de reconnaître que les résultats obtenus sont mitigés et demandent à être approfondis.

La déclaration de Hong-Kong rappelle, certes, par deux fois l'engagement des pays membres de traiter le coton « de manière ambitieuse, rapide et spécifique », formule initialement utilisée dans le texte de juillet 2004. L'accord conclu à Hong-Kong comprend les mesures suivantes :

- l'élimination de « toutes les formes de subvention à l'exportation » des pays développés en 2006 ; ceci signifie non seulement l'élimination du programme américain de subvention à l'exportation (Step 2), mais aussi de l'élément subvention des garanties de crédit à l'exportation que les États-Unis accordent au programme des négociants de coton. Ces deux formes de subvention avaient cependant été déjà jugées incompatibles avec l'OMC dans le cadre du différend États-Unis/Brésil en avril 2005. Les autres pays développés ne subventionnent par les exportations de coton. Il est donc difficile de considérer cette « concession » comme une avancée majeure au titre du cycle de Doha. Elle garantit toutefois l'application effective de cette mesure, comme l'a confirmé récemment le vote du Congrès américain ;
- « un accès en franchise de droits et sans contingent aux exportations de coton en provenance des PMA » accordé par les pays développés ; les pays africains sont toutefois peu susceptibles d'en tirer profit, car ils n'exportent peu ou pas de coton aux

États-Unis (30 % seulement du contingent tarifaire existant aux États-Unis est actuellement utilisé) ; et sur d'autres marchés, en particulier en Asie, ils entrent en concurrence avec les exportations américaines subventionnées ;

- une réduction des « subventions internes à la production de coton qui ont des effets de distorsions des échanges » de manière plus ambitieuse et plus rapide que pour l'ensemble des produits agricoles.

La décision sur la profondeur et la rapidité de la réduction des subventions internes au coton est conditionnée à un accord sur les réductions globales du soutien interne dans l'agriculture et au calendrier de mise en œuvre. Cet aspect est primordial, car ce type de soutien constitue 80 à 90 % des subventions accordées au coton américain.

Les pays africains producteurs de coton ont été fortement déçus de ce dernier résultat car aucune date d'élimination n'a été fixée, malgré une concession faite par le C4 lors des négociations pour une élimination en 2010⁴.

Le bilan général reste ainsi très décevant même si le C4 a réussi à maintenir les acquis de Cancun pour un traitement particulier du dossier du coton et à forcer les Américains à les reconnaître comme des interlocuteurs incontournables sur ces questions.

Cependant, l'espoir initial d'une « récolte précoce » s'amenuise de façon évidente et croissante chez les partenaires africains. Ce constat ne s'accompagne pas forcément d'un découragement de leur part, mais plutôt d'une maturité renforcée de la part des négo-

ciateurs et d'un apprentissage collectif des différents acteurs africains de ce dossier qui gagnent en crédibilité et en pertinence dans leurs propositions.

On est ainsi passé progressivement d'une demande initiale de compensation financière (illusoire à l'OMC) à la mise en place d'un fonds d'urgence (déjà moins contextuel et plus durable) pour arriver, à Hong-Kong, à la possibilité d'établir un « mécanisme pour faire face aux baisses de revenu dans le secteur du coton » en coordination étroite avec les donateurs bilatéraux et multilatéraux (article 12 de la déclaration finale).

On assiste bien à une convergence progressive des mesures d'aide et des revendications commerciales. Même si le risque de présenter l'aide comme une monnaie d'échange est bien réel, il paraît de plus en plus évident que la solution aux problèmes de compétitivité du coton africain ne réside pas exclusivement dans des mesures correctives (indispensables au demeurant), mais également au travers de la mise en œuvre de dispositifs de régulation et d'atténuation des effets de distorsions exogènes dont la disparition est souhaitable, mais toujours hypothétique. Le rôle de l'aide au développement est alors d'accompagner ces initiatives, voire de les inciter en accompagnant des démarches innovantes, issues d'expériences antérieures et d'usage courant dans les pays industrialisés.

C'est particulièrement le cas pour les mécanismes de gestion des risques agricoles. La référence explicite de l'article 12 de la déclaration finale à Hong-Kong revêt ainsi une importance particulière, car il renforce l'intérêt et l'urgence de travailler sur les questions

de gestion du risque dans les filières cotonnières, comme le dispositif français de coopération l'a entrepris depuis 2 ans avec des résultats tangibles qu'il reste à concrétiser au plan opérationnel.

Il apparaît fondamental sur ce plan de travailler à des solutions pragmatiques, prenant en compte les spécificités des pays concernés, les volumes concernés (1 million de tonnes de coton fibre produites en Afrique de l'Ouest) et la durabilité des systèmes proposés. Le dialogue établi dans ce contexte avec les professionnels, les acteurs responsables de ces filières, est le meilleur gage de réussite pour prolonger des approches dogmatiques encore trop inspirées de la théorie économique et qui tranchent singulièrement avec les pratiques récurrentes des pays industrialisés pour soutenir leurs filières agricoles.

Il est donc primordial de maintenir un contact étroit avec le milieu industriel et des affaires, en favorisant les contacts entre professionnels du secteur, ou de secteur comparable (le secteur oléagineux est, de ce point de vue, intéressant), et en cherchant à favoriser des investissements privés. L'AFD, par son mandat, ses partenaires, ses outils et son expérience reconnue dans le secteur, cherche à impulser ce type de dynamique tout en maintenant un dialogue soutenu avec ses partenaires multilatéraux (Banque mondiale et Commission européenne

notamment) à même de pouvoir garantir une démultiplication des opérations dont l'ampleur aujourd'hui dépasse les capacités d'un bailleur bilatéral.

Cette approche se traduit concrètement par une démarche opérationnelle menant de front des exercices théoriques permettant de tester et consolider le modèle, d'une part, et des opérations de terrain à caractère pilote, d'autre part. Ces dernières sont en cours d'instruction à l'AFD, au Burkina Faso et au Sénégal, et à l'étude dans d'autres pays. Elles s'accompagnent également de la poursuite des efforts de structuration des filières avec la mise en place d'organisations faitières et la création d'interprofessions qui sont appelées à jouer un rôle primordial dans la gestion des fonds d'auto-assurance (c'est notamment le cas avec la récente constitution de l'Association des sociétés cotonnières et de l'interprofession au Burkina Faso).

Ces opérations s'accompagnent en parallèle de travaux plus théoriques en coordination avec les bailleurs multilatéraux (Banque mondiale et Commission européenne), notamment dans le cadre de la réalisation d'une étude de faisabilité programmée pour le mois de mai 2006.

Les travaux français sur ce dossier pourront, par ailleurs, être présentés à l'occasion de la prochaine conférence des ministres des Finances de la zone franc prévue en avril 2006.

NOTES

1. Les différents travaux de ce forum sont disponibles sur un site internet dédié : www.forum-coton.org.

2. Prix CIF (*Cost, Insurance, Freight*) ou CAF (coût, assurance, fret) : coût de la marchandise, formalités réalisées pour l'embarcation, plus le transport et les formalités douanières réalisées à l'aéroport d'arrivée, plus l'assurance.
3. Prix FOB (*Free on board*) : coût de la marchandise, formalités réalisées pour l'embarcation.
4. La position du C4 avant Hong-Kong prévoyait une élimination totale des soutiens internes fin 2008.

BIBLIOGRAPHIE

- CENTRE TECHNIQUE DE COOPÉRATION AGRICOLE ET RURALE (CTA), *Forum Union européenne-Afrique sur le coton*, synthèse, 2004.
- CHÉDANNE P. et LASBENNES F., compte rendu de mission de participation à la conférence ministérielle de Hong-Kong, 2005.
- CORDIER J.-Ph., *Étude d'une proposition d'organisation des outils de gestion du risque de marché au bénéfice des filières cotonnières africaines*, Agrocampus Rennes, 2005.
- GERGELY N., *Présentation synthétique de la stratégie d'appui de l'AFD au secteur coton*, 2006.