

CAHIER DE RECHERCHE – CEIM
ISSN 1714-7638



LES PAYS DE L'AOC FILENT UN MAUVAIS COTON RÉFLEXION SUR LE PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DE L'OMC

CHRISTINE BUREAU ET SAMUEL PÉPIN



Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation
Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>



JUIN 2012

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux du projet MINDc ou des membres du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).

LES PAYS DE L'AOC FILENT UN MAUVAIS COTON RÉFLEXION SUR LE PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DE L'OMC

Christine Bureau et Samuel Pépin¹
École de politique appliquée, Université de Sherbrooke

Introduction

Les grandes institutions internationales sont souvent critiquées pour n'être que le reflet d'un système international asymétrique, parmi lequel seuls les intérêts des États les plus puissants sont adéquatement représentés. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'échappe pas à ces critiques et l'instauration d'un organe de règlement des différends judiciaire en 1995 (ORD) devait servir à pallier au faible pouvoir de négociations des pays en développement. Le recours fréquent à ce mécanisme par de nombreux pays latino-américains est cité comme une illustration claire de la pertinence et de l'accessibilité du mécanisme des règlements des différends pour les pays les plus pauvres. Leurs problèmes d'accès relèveraient ainsi plutôt du mythe que de la réalité (Torres 2012). Pour ce qui est des autres pays en développement, la réponse est beaucoup moins claire. Pour les pays subsahariens, on pointe généralement du doigt la victoire judiciaire du Brésil contre les subventions américaines sur le coton, le Tchad et le Bénin s'étant fait seulement reconnaître comme tierce partie intéressée². Toutefois, cette victoire cache une autre réalité, celles des conditions d'accès à l'ORD pour les pays plus pauvres d'une part, et d'autre part, de leurs capacités à faire respecter les jugements.

Parallèlement, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali ainsi que le Tchad (ci-après le C-4), quatre pays de l'Afrique de l'Ouest et Centrale (AOC), parmi les plus pauvres de la planète³, et d'importants membres de la société civile avaient mené de front une campagne

¹ Les auteurs sont étudiants à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke. La note de recherche a été réalisée avec la collaboration du Professeur Mathieu Arès.

² Voir : OMC, Décision DS267, 19 novembre 2009. Disponible en ligne http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds267_f.htm

³ Selon les données du Programme des Nations Unies pour le développement de l'année 2011, le Bénin, le Mali, le Burkina Faso et le Tchad et le Bénin se situent respectivement au 167^e, 175^e, 181^e et 183^e dans le classement de l'IDH, qui comptabilise 186 pays au total (PNUD <http://hdr.undp.org/fr/donnees/tendances/>).

d'information et de sensibilisation, choisissant l'enceinte de l'OMC pour lancer leur campagne appelée *Initiative Coton*. Ce choix n'était pas le fruit du hasard. Bien plus qu'une institution internationale dont les seules fonctions sont la gestion du commerce international, l'OMC se veut un forum politique au sein duquel les pays les moins influents peuvent défendre leurs intérêts en dehors du seul organe judiciaire. En demandant à l'OMC la suppression des subventions occidentales dans l'industrie du coton et une compensation financière, les pays de l'AOC voulaient soulever un point important. Non seulement ces subventions enfreignent l'Accord sur l'Agriculture et les principes de libre-échanges de l'OMC, mais elles mettent en évidence une vérité paradoxale. «Demander aux pays en développement de s'ajuster aux prix mondiaux et leur refuser la possibilité de mener des politiques publiques dans le domaine agricole ne peut être crédible lorsque les pays dominants pratiquent des mesures inverses» (Hugon 2005 : 203).

Si la proposition des pays de l'AOC ne s'est pas rendue jusqu'à l'ORD, le Brésil, lui, a officiellement porté plainte contre les Etats-Unis en 2002 (voir Adjovi, Wetta et Sanogo 2004). Trois ans plus tard, l'OMC statuait en faveur du Brésil, et ordonnait au gouvernement américain de cesser toutes subventions agricoles, en soutenant que ces dernières contrevenaient aux principes de libre-échange. Certains ont qualifié cette décision de victoire d'abord pour le Brésil, mais également pour les pays en développement (PED). La prise de position de l'OMC en faveur d'un pays du Sud démontrerait que les PED, même si leur influence sur le système international est moindre, sont traités par l'ORD d'égal à égal avec les grandes puissances économiques. L'objet de cette analyse n'est pas tant d'adopter une position normative, pas plus que de prendre parti dans le différend. Il s'agit plutôt d'examiner l'évolution du conflit du coton au sein de l'OMC et d'évaluer les conditions d'accès des pays les moins avancés au système de justice commercial.

La validation empirique se fera sur la base de l'exemple du litige cotonnier entre quatre pays de l'AOC et les États-Unis et, indirectement, du Brésil. La première partie introduira la problématique en l'insérant dans le contexte des subventions américaines, de leurs impacts socioéconomiques sur les pays de l'AOC ainsi que sur le prix du coton. La deuxième partie explicitera ce que sont spécifiquement les intérêts de l'AOC relatifs à l'industrie cotonnière, tandis que la troisième partie cherchera à expliquer le fonctionnement de l'ORD. Enfin, la quatrième partie traitera des mécanismes non contraignants de règlement des conflits également utilisés dans la gestion de ce conflit, soit les négociations et la création d'un comité spécial sur le coton. Au final, il sera alors possible de déterminer, sur la base de l'exemple du conflit sur le coton, si les intérêts des pays les moins riches peuvent être répondus par les deux types de mécanismes de règlement des conflits existant au sein de l'OMC.

Les antécédents du conflit

Le coton est l'une des principales productions agricoles de la planète, près de 2,5 % des terres arables y seraient consacrées. À l'échelle mondiale, selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), on dénombrerait près de 100 millions d'exploitations cotonnières (FAO 2004a). Depuis trois décennies, les volumes ne cessent d'augmenter, passant de 14,4 millions de tonnes en moyenne entre 1979-81 à un peu plus de 24 millions de tonnes en moyenne entre 2004-05 (tableau 1), les estimations pour 2015 portant la production mondiale à 30,5 millions de tonnes (Shui 2006 : tableau 8). L'offre cependant reste très concentrée : au plus fort du conflit du coton (2001-2005), les six principaux pays producteurs (la Chine, les États-Unis, l'Inde, le Pakistan, l'Ouzbékistan et le Brésil) assuraient à eux seuls près de 83 % de la production mondiale (tableau 1).

	1979-1981	1989-1991	1999-2001	2004-2005
Monde	14 386	18 808	19 198	24 065
Chine	2 627	4657	4523	6087
États-Unis	3004	3288	3952	5172
Inde	1314	1755	1767	4128
Pakistan	730	1758	1847	2284
Ouzbékistan	n.d.	n.d.	1012	1115
Brésil	555	648	667	1128
Turquie	488	610	862	875
Australie	105	413	750	494
Grèce	115	227	428	350
Syrie	126	173	329	315
Mali	45	109	179	247
Turkménistan	n.d.	n.d.	217	214
Burkina Faso	25	70	114	194
Tadjikistan	n.d.	n.d.	112	169
Côte d'Ivoire	54	117	160	152
Bénin	7	59	139	149
Nigéria	31	88	147	140
Kazakhstan	n.d.	n.d.	92	124

Source : Shui, Shangnan (2006) *Cotton International Commodity Profile*, Background Paper for the Competitive Commercial Agriculture in Sub-Saharan Africa (CCAA) Study, The World Bank and FAO, annexe 1. Disponible en ligne <http://fao.org>

Comme l'indique le tableau 2, un constat similaire doit être fait en ce qui concerne les livraisons internationales, à la différence près que l'offre y est encore plus concentrée (tableau 2). Les États-Unis y occupent une position tout à fait singulière, avec près de 46 % des

volumes exportés durant la période 2004-2005. Par comparaison, le Burkina Faso, le Mali et le Bénin, trois des quatre pays du C-4, n'assurent que 7,7 % des livraisons internationales. Par ailleurs, le tableau 2 fournit un aperçu de la productivité relative des pays fournisseurs; et là encore, force est de constater que les pays africains ferment la marche et cela en dépit du fait que pour la plupart d'entre eux, l'essentiel de la production vise à satisfaire le marché international⁴.

	Superficie (1000ha)	Productivité (Kg/ha)	Production (1000 Mt)	Consommation (1000 Mt)	Exportations (1000 Mt)	X/ Production (%)(a)
Monde	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8159	n.d.
États-Unis	5435	944	5132	1376	3756	73,2
Inde	8830	469	4140	3329	811	19,6
Ouzbékistan	1426	822	1172	178	995	85,0
Brésil	1012	1160	1174	885	289	24,6
Australie	320	1948	624	12	612	98,1
Burkina Faso	606	462	280	2	278	99,3
Mali	558	418	234	4	230	98,3
Grèce	372	1104	410	88	322	78,5
Syrie	215	1541	331	150	181	54,7
Bénin	263	482	127	3	124	97,6
Kazakhstan	202	720	146	10	136	93,2
Tadjikistan	274	566	155	22	134	86,5
Turkménistan	575	363	209	90	119	56,9
Côte d'Ivoire	270	471	127	10	117	92,1
Égypte	287	861	247	210	37	15,0
Nigéria	365	245	90	69	21	23,3

Source : Shui, Shangnan (2006) *Cotton International Commodity Profile*, Background Paper for the Competitive Commercial Agriculture in Sub-Saharan Africa (CCAA) Study, The World Bank and FAO, annexe 8. Disponible en ligne <http://fao.org>.

Note: (a) Notre calcul. Données arrondies.

Pourtant, la production cotonnière fait vivre environ 16 millions d'Africains, près de 10 % du PIB des pays de l'Afrique du Nord-ouest provient du coton (Mercoiret 2006) et, dans des

⁴ Les ressources disponibles dans un pays, autant matérielles que financière, y sont pour beaucoup dans la productivité. La production de coton aux États-Unis équivaut à 5 % des terres agricoles, mais récoltent 25 % des pesticides. De 13 à 17 traitements sont nécessaires par année, contre 4,5 en Afrique de l'ouest (Kern et Hazard 2006 : 81). De même, il faut considérer le manque d'équipements agricoles des pays africains. Au Mali, il faut une journée complète et 20 hommes pour récolter un demi-hectare de coton (Moore 2004 : 181).

pays comme le Bénin, le Burkina Faso et le Tchad, il assurerait de 35 à 40 % de tous les revenus liés aux exportations (OMC 2004a). L'économie du coton permet le financement de la construction des écoles, des infrastructures routières, des hôpitaux et des centres de santé (Rodrigo 2005 ; Hugon 2005 : 215). Au Mali seulement, ce sont trois millions de personnes qui sont directement concernées par ce type de production, pour environ 150 000 producteurs qui sont actifs dans plus de 6800 organisations paysannes (Nubupko et Mali 2006 : 279). Au Burkina Faso, le coton assurerait plus de 10 % des ressources budgétaires (Mercoiret 2006 : 137). Du fait que 70 à 80 % de la population vit dans des zones rurales, les défis auxquels sont confrontés ces pays quant au rendement agricole et à la sécurité alimentaire sont de toute première importance. L'économie du coton fait du problème des subventions un enjeu international crucial, la fragilité de leur économie ne leur permettant tout simplement pas de subir une baisse drastique des prix internationaux sans que le niveau de vie de leurs populations ne s'en trouve diminué. Et pourtant, comme le rappelle Goreux (2004), tandis qu'en 2001-2002 le prix international de la fibre de coton atteignait un creux historique, les subventions américaines, chinoises, grecques et espagnoles totaliseront 6 milliards de dollars, soit l'équivalent de la valeur des exportations mondiales de coton cette année-là.

D'une manière plus directe, l'un des nombreux paradoxes qui découlent du litige cotonnier est celui de l'origine du problème. Dans les années 1990, ce sont les pays occidentaux, par le biais du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM), qui ont contraint les pays de l'AOC à ouvrir leur marché (Heinisch 2006 : 252). Ils appuyaient leur argumentaire sur le fait que le libre-échange mène nécessairement vers l'enrichissement des États. Les pays africains soumis aux règles de ces grandes institutions internationales ont alors obéi aux ajustements structurels afin d'accéder à l'OMC et ainsi pouvoir marchander avec les différents pays du Nord, de l'Asie et de l'Amérique latine. Cette libéralisation du marché du coton africain s'est produite dans un contexte où des pays comme les États-Unis ne respectaient pas toutes les règles d'engagement de l'OMC, avec pour effet d'éloigner le marché mondial des principes du libre-échange. Au final, ce sont les pays de l'AOC qui n'ont pas les moyens de subventionner leurs producteurs qui se retrouvent pénalisés (Hugon 2005 : 203). De plus, c'est la libéralisation économique des pays de l'AOC, effectuée dans un contexte où le cours du coton était instable, qui a mené à la privatisation de certains secteurs, comme les filières cotonnières, auparavant propriétés de l'État.

De leur côté, les États-Unis sont depuis longtemps un grand producteur et exportateur de coton. À la fin des années 1940, on dénombrait environ un million de producteurs cotonniers aux États-Unis. Ils seraient encore près de 25 000 aujourd'hui (Rodrigo 2005). Les producteurs américains en particulier sont à l'origine de cette offre excédentaire, encouragés à surproduire par le biais des subventions et du mécanisme de garantie des prix. C'est ainsi, par exemple, qu'en 2005 les producteurs américains se sont vus garantir un prix de 0,82

dollars, alors même que le cours du coton se situait sous la barre des 0,55 dollars la livre. Répondant au puissant lobby américain du coton, le Congrès des États-Unis a grandement contribué à la cette situation par l'octroi des subventions à l'industrie cotonnière (Lee et Smith 2008 : 267). Selon eux, en raison de coûts salariaux plus élevés que leurs concurrents africains ou chinois, ils devraient leur survie qu'au maintien des subventions. Peut-être : il n'en demeure pas moins que les sommes reçues sont simplement astronomiques, de l'ordre de plusieurs milliards de dollars (tableaux 3 et 4). Entre 1999 et 2003, les années précédant l'*Initiative coton*, les producteurs cotonniers américains ont ainsi reçu un total de 12 milliards US pour les aider dans la production et la mise en marché de leurs récoltes (Nardi 2005 : 1), ce qui ne pouvait qu'affecter négativement les producteurs africains (Association AVOD 2011; Heinisch, 2006 : 255).

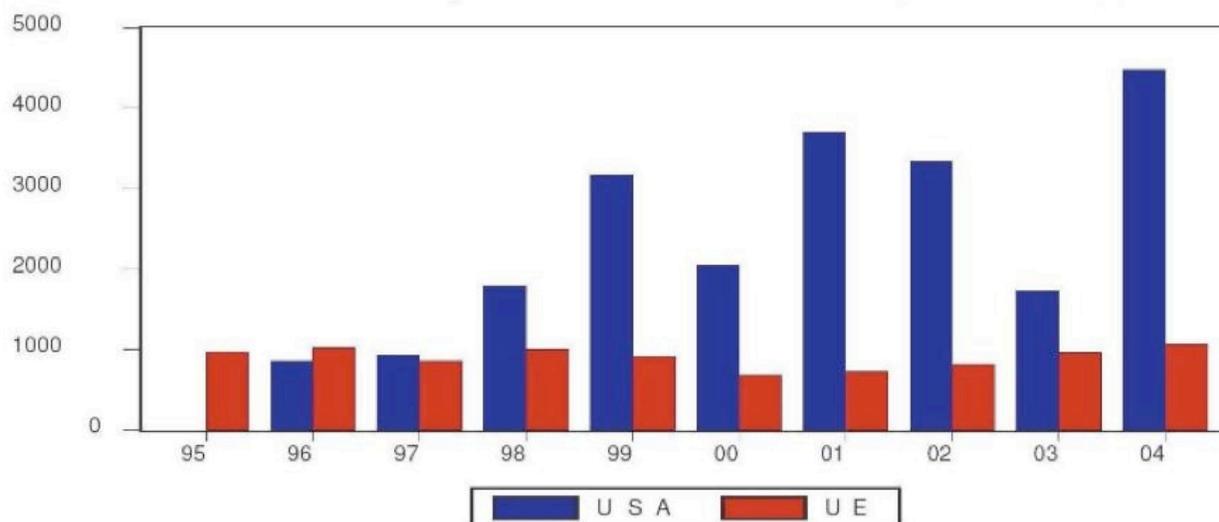
Les producteurs américains de coton ne sont cependant pas les seuls à recevoir un soutien gouvernemental. Comme l'illustre le tableau 4, les producteurs européens, surtout grecs et espagnols, peuvent également compter sur un appui important. Ceci dit, compte tenu des volumes en cause, sans être neutre, l'impact des subventions européennes sur les prix internationaux du coton est de beaucoup moindre importance. Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que les critiques internationales se soient concentrées sur les aides américaines. Les estimations économétriques convergent. Sans aides gouvernementales les exportations américaines auraient décliné, selon Summer (2007) de plus de 40 % entre 1999-2007. Quant à eux, les cours internationaux se seraient raffermis, variant de 2,8 % à 29,7 % selon les scénarios (FAO 2004a : Tableau 1).

Tableau 3. Aides à la production de coton aux USA en millions de dollars

	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
Loan Deficiency payment et Marketing Loan Gains	0	32	561	1547	541	2245	697	154	1 736
Forfaitures	2	0	3	1	17	0			
Production Flexibility Contract	699	598	637	614	575	474	645	645	645
Market Loss Assistance	0	0	316	614	613	524	1372	402	1372
Assurance*	157	148	155	223	216	266	265	262	262
Step-2	20	467	214	486	253	125	358	260	470
Total	858	929	1 790	3 179	2 048	3 706	3 336	1 722	4 484
Production (1000 tonnes)	4 009	3 972	2 934	3 548	3 658	4 268	3 599	3 881	4 752
Aide en \$/kg	0.21	0.23	0.61	0.90	0.56	0.87	0.93	0.44	0.94
Aide unitaire /Pw (%)	12	13	42	77	43	82	91	32	69

Source : O. Sissoko Fakaba. *Le coton et l'hypocrisie des pays riches*, [En ligne], http://www.memoireonline.com/01/10/3083/m_Le-coton-et-lhypocrisie-des-pays-riches2.html. 1996/97 à 2001/02 : Baffes (2003) d'après source USDA et ICAC 2002/03 à 2004/05 : calcul des auteurs à partir des données de l'USDA.

Tableau 4. Aides à la production de coton en millions de dollars



Source : O. Sissoko Fakaba. *Le coton et l'hypocrisie des pays riches*, [En ligne], http://www.memoireonline.com/01/10/3083/m_Le-coton-et-lhypocrisie-des-pays-riches2.html.

En 2002, loin de se résorber, le Congrès américain, via le « *Farm Security and Rural Investissement Act* », communément appelé le « *Farm Bill* », a même au contraire accentué le niveau de subventions aux producteurs, le portant à plus de 3,9 milliards de dollars par an. Ces dernières se présentent sous trois formes. Premièrement, il y a les paiements directs, qui sont donnés directement aux producteurs. Deuxièmement, il y a les paiements contra-cycliques, lesquels sont passés de 0,0572\$ sous le *Farm Bill* de 1996 à 0,0667\$ la livre avec celui de 2002. Finalement, il y a un programme de prêts pour la commercialisation, qui lui octroie 0,52\$ la livre. Ces trois types d'aides permettent aux fermiers américains d'être compétitifs au niveau mondial et de fausser les prix. L'aide américaine est tellement importante qu'elle dépasse la valeur des exportations du coton américain (Heinish 2006 : 254) ainsi que le PIB du Burkina Faso (Walters 2011 : 171). L'impact sur la valeur des exportations cotonnières des pays du C-4 sera direct. Le cas du Mali est l'un des mieux documentés : les subventions américaines seraient ainsi la cause du recul de 43 millions de dollars des exportations cotonnières enregistrées en 2001, soit plus que l'aide de 37,7 millions de dollars reçues des États-Unis cette année-là (Nardi 2005 : 1). L'année suivante, le soutien aux producteurs américains aurait fait reculer de 1,6 % les recettes budgétaires et de 1,8 % le PIB du pays (Keita Sadio et Nubuko 2006 : 36). Pour les pays du C-4, c'en était trop. Aussi il n'est guère surprenant que l'*Initiative coton* soit née deux ans après l'adoption de ce dernier *Farm Bill* aux États-Unis.

La stratégie des pays du C-4 fut de rassembler leurs revendications en deux points très précis. Tout d'abord, les pays de l'AOC exigent des pays occidentaux qu'ils abolissent

graduellement les subventions qu'ils donnent à leurs producteurs cotonniers. Cette demande est dirigée plus spécifiquement vers les États-Unis, le pays qui subventionne le plus ses producteurs en terme absolu. La deuxième demande des pays africains est l'obtention d'un dédommagement financier pour les pertes de revenus subies suite à l'effondrement des prix. Ce dédommagement serait versé par les pays qui ont contribué à l'effondrement du cours du coton en créant des distorsions sur le marché mondial par le biais de leurs subventions et du phénomène de «dumping». Ces demandes ont fait leur chemin au sein de l'OMC pour aboutir aux conférences ministérielles de Cancún et Hong Kong, lesquelles seront d'ailleurs analysées ultérieurement. *L'Initiative coton* impliqua également la mise en branle d'une campagne médiatique et politique par l'entremise des pays demandeurs, de certaines ONG et de plusieurs médias internationaux.

En même temps que se mobilisaient les pays du C-4 autour d'une campagne de dénonciation, le Brésil entreprenait en 2002 ses propres démarches auprès de l'ORD contre les États-Unis. Selon le Brésil, les subventions cotonnières américaines seraient simplement illégales, dépassant du double les subventions permises, le niveau de l'année 1992 constituant le plafond de référence pour un produit spécifique. À l'instar des pays du C-4, le Brésil souhaitera également obtenir un dédommagement de la part des États-Unis pour les pertes financières subies (Adjovi, Wetta et Sanogo 2004 :10). Cette démarche a abouti en 2005 à la victoire du Brésil, mais les résultats de cette entreprise se font toujours attendre, car encore aujourd'hui, les États-Unis continuent de reporter en appel certaines décisions rendues par la Cour d'appel. Mieux comprendre le fonctionnement de l'ORD permet d'expliquer pourquoi, en 2012, le cas du coton n'est toujours pas clôt.

L'organe de règlement des différends (ORD)

La création de l'OMC en 1995 a amené avec elle la judiciarisation de son mécanisme de règlement des différends. La nouvelle organisation internationale, par le biais de l'ORD, espérait ainsi diminuer l'asymétrie des négociations et l'utilisation de mesures unilatérales par certains vis-à-vis à des pays qui dérogent aux règlements de l'OMC. Toutefois, comme le souligne Moonhawk (2008 : 660), «legalization can either increase or decrease countries' use of dispute settlement procedures.» La judiciarisation des processus de gestion de conflits, dans le cas de l'OMC, risquait ainsi d'être soumise à l'asymétrie des ressources économiques des pays membres. Cependant, certaines particularités du processus de règlement des conflits, telle la nature même de l'ORD, le besoin d'expertise nécessaire, la durée des processus ainsi que l'incapacité de punir en cas de désobéissance de la part des États nuancent les bénéfices présumés de l'ORD. À première vue, et sans préjugés de la pertinence des poursuites, il apparaît que l'ORD semble mieux adaptée au besoin des pays développés, voire également pour les pays à revenus intermédiaires (tableau 5). Aussi, il ne faut pas surestimer la portée de ce mécanisme pour les pays les moins avancés, comme cela

est le cas de nombreux pays africains. Sur les 434 décisions de l'ORD seulement deux pays africains, l'Afrique du Sud et l'Égypte, ont agi comme acteurs principaux, et encore, dans les sept décisions les concernant, ils agissaient comme partie défenderesse. La participation africaine à l'ORD se caractérise ainsi essentiellement par la reconnaissance de ces pays à titre de partie intéressée et de tierce partie (tableau 6).

**Tableau 5. Organe de règlement de différends
Les 10 principaux pays plaignants (nombre de causes)**

États	Plaignants	Défenseur	Tierce partie	Total
États-Unis	100	114	94	308
Union Européenne	86	70	114	270
Canada	33	17	72	122
Brésil	25	14	67	106
Mexique	21	14	64	99
Inde	20	21	74	115
Argentine	15	17	35	67
Japon	15	15	118	148
Corée	15	14	62	91
Thaïlande	13	3	55	71

Source : OMC, Différends par pays/territoires (6 avril 2012), disponible en ligne : http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_by_country_f.htm

Tableau 6. Organe de règlement de différends : Pays africains (nombre de causes)

États	Plaignants	Défenseur	Tierce partie	Total
Egypte	0	4	4	8
Afrique du Sud	0	3	2	5
Malawi	0	0	5	5
Maurice	0	0	5	5
Madagascar	0	0	4	4
Kenya	0	0	3	3
Swaziland	0	0	3	3
Tanzanie	0	0	3	3
Sénégal	0	0	2	2
Bénin	0	0	1	1
Cameroun	0	0	1	1
Ghana	0	0	1	1
Namibie	0	0	1	1
Nigeria	0	0	1	1
Tchad	0	0	1	1
Zimbabwe	0	0	1	1

Source : OMC, Différends par pays/territoires (6 avril 2012), disponible en ligne : http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_by_country_f.htm

L'ABC de l'ORD

La première étape⁵ pour des États liés par un litige commercial est la requête d'une consultation formelle. À ce jour, comme d'ailleurs le souligne l'OMC, la vaste majorité des différends ne franchit pas cette première étape, soit parce que les parties en sont venues à une entente à l'amiable, soit encore parce que la partie plaignante a retiré sa plainte (OMC 2004b). Advenant le cas où cette première étape échoue, le pays qui se sent floué peut alors demander la création d'un panel, dont les membres doivent être approuvés par tous les pays impliqués. L'étape suivante concerne directement le panel. Celui-ci doit se réunir afin de rassembler toutes les preuves nécessaires, jusqu'à ce qu'il puisse prendre sa décision finale. Si l'une des parties croit qu'elle a été flouée par la décision rendue par le panel, elle peut choisir d'aller en appel. La Cour d'appel est le seul organe capable de modifier la décision du panel. Quant au pays mis en accusation, il a 60 jours, s'il y a lieu, pour changer ses politiques selon le jugement de la cour d'appel. Dans le cas où le pays fautif n'appliquerait pas le jugement rendu, le plaignant obtient alors le droit d'ériger des barrières commerciales contre lui. De plus, comparativement au GATT où les litiges pouvaient prendre des années à se régler, le processus judiciaire de l'ORD est soumis à un calendrier strict (Encadré 1).

Le mécanisme de règlement des différends a été conçu pour faire primer la règle de droit et la prévisibilité dans le système commercial international. Les pays qui, autrefois avaient parfois tendance à recourir à des mesures unilatérales lorsqu'ils estimaient que d'autres pays ne respectaient pas leurs obligations, s'engagent à recourir au nouveau mécanisme de règlement des différends. [...] La faiblesse de ce mécanisme est que si le Gabon gagne contre les Etats-Unis, cela n'a pas le même effet que si c'est la situation inverse qui se produit (Paquin 2008 : 203).

Afin de contrer cette asymétrie, l'OMC a créé le Centre consultatif sur la législation de l'OMC, qui a pour objectif de fournir aux pays en développement des conseillers juridiques spéciaux. Créé en 2001, ce Centre est financé par 32 gouvernements de pays membres de l'OMC, tandis que ceux qui utilisent ses services, c'est-à-dire les PVD, doivent payer un montant symbolique. En supposant que le Centre atteigne réellement son but, soit celui de rendre accessible à tous les États membres de l'OMC le système judiciaire de règlement des différends, il y a lieu de se demander la raison pour laquelle les pays dits «riches» sont les utilisateurs les plus fréquents de l'ORD.

⁵ Sauf indication contraire, toutes les étapes décrites dans cette section sont tirées de Walters (2011).

Encadré 1. Calendrier d'un règlement de conflit par l'ORD

60 jours	Consultations, médiation, etc.
45 jours	Établissement du groupe spécial et désignation des membres du groupe
6 mois	Présentation du rapport final du groupe spécial aux parties
3 semaines	Présentation du rapport final du groupe spécial aux membres de l'OMC
60 jours	Adoption du rapport par l'Organe de règlement des différends (s'il n'y a pas appel)
Total = 1 an	(sans appel)
60-90 jours	Présentation du rapport d'appel
30 jours	Adoption du rapport d'appel par l'Organe de règlement des différends
Total = 1 an et 3 mois	(avec appel)

Source : OMC. «COMPREDRE L'OMC: RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS - Une "contribution sans précédent"», *Site de l'Organisation internationale du commerce*, [En ligne], http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/disp1_f.htm

Considérant l'existence de moyens rendant plus accessible le système judiciaire de l'ORD, il reste à déterminer quels sont les obstacles rencontrés par les PVD au sein de cet organe. Il sera alors possible de conclure si ce haut pourcentage d'utilisation par le G4 est dû au système même, ou plutôt au fait que ce sont des pays qui ont plus d'échanges commerciaux que les autres (Horn 1999 : 1).

Manque de ressources

La judiciarisation du système de règlement des conflits pose un problème majeur pour les PVD : les ressources nécessaires pour répondre aux exigences d'un tel système, autant humaines que financières, sont au-dessus de la capacité de la grande majorité des pays du Sud (Moonhawk 2008 : 659). Ainsi, la plupart d'entre eux ne peuvent se permettre d'avoir à Genève des employés à temps plein, dont le seul mandat est de devenir des «experts» de l'ORD et des différents mécanismes de l'OMC. Ce seul fait, selon Horn (1999), peut avoir des incidences sur la capacité des pays du Sud à déposer une plainte auprès de l'ORD ou encore à se défendre. «The idea is that countries with larger representations are better informed

about developments in the trading system [...]. [Therefore, these countries] have a higher propensity to detect and challenge breaches of the WTO agreement» (Horn 1999 : 15). Le Brésil, lors de sa requête, a utilisé la méthode américaine; en employant des fonds privés pour financer le processus judiciaire, il a pu engager une firme internationale, directement basée à Genève, *Sidley Austin Brown & Wood* (Cross 2006 : 193). Il s'agit là d'une méthode que les pays du C-4 auraient difficilement pu appliquer puisque seuls le Bénin et le Mali ont des représentants permanents à Genève.

Les pays les moins riches peuvent alors décider de recourir au Centre consultatif sur la législation de l'OMC, mais cette possibilité soulève au moins un problème éthique concernant son financement (Walters 2011 : 177). En effet, quelle serait la logique derrière la volonté des pays les plus riches de financer un organe judiciaire tout en sachant que ses utilisateurs peuvent leur causer du tort en retour? Le financement du Centre consultatif, faut-il préciser, se fait d'autant plus sur une base volontaire. En outre, le processus judiciaire étant ce qu'il est, un litige risque de s'étirer dans le temps et d'augmenter considérablement le montant que les deux parties doivent déboursier.

Les processus judiciaires : lentement, mais sûrement

La lenteur des processus, inhérente à tout système judiciaire, pose un inconvénient pour les pays les moins riches. Un pays utilisant le Centre consultatif sur la législation de l'OMC, par exemple, peut payer autour de 25 \$ de l'heure en frais d'avocat (Walters 2011 : 176). Après quelques années, ces sommes peuvent évidemment devenir très significatives pour des pays dont parfois plus du tiers du budget annuel provient de l'aide internationale. Afin de contrer ce phénomène, un calendrier strict est prévu pour le règlement des différends par le biais de l'ORD. Bien que la plainte du Brésil concernant l'enjeu du coton ait été déposée en 2002, les Etats-Unis n'ont cessé de multiplier les recours à la Cour d'appel. Les pays les plus riches peuvent ainsi tirer profit d'un système supposé amener l'égalité parmi des membres aux ressources inégales. «Wealthier countries can simply outspend poorer members, until the poorer members have no money left to continue the dispute» (Walters 2011 : 176).

Un calendrier strict peut amener un autre inconvénient relié à la capacité judiciaire de certains pays. Comme Moonhawk l'a souligné, des limites imposées au sein de l'ORD peuvent avoir des conséquences paradoxales sur les pays du Sud impliqués dans un litige. En effet, selon l'auteur, un calendrier strict augmente le besoin en ressources humaines et financières des parties. «The possibility—in fact high likelihood—for review by the Appellate Body on issues of law further increases the countries' need for deeper expertise in the WTO law increases» (Moonhawk 2008 : 664).

Il reste toujours l'option, pour les PVD ou les PMA, d'être tierces-parties. Or, cette option leur permet seulement de témoigner des impacts négatifs des subventions occidentales sur leur économie, et non pas de «guider» les discussions de quelques manières que ce soit. Ce même principe s'applique d'ailleurs à chacune des étapes du processus judiciaire.

Selon le jugement rendu par la Cour d'appel, seules les mesures affectant directement le Brésil doivent être éliminées par les États-Unis, écartant ainsi le Bénin, le Tchad et toutes les autres tierces-parties du suivi des actions du géant américain (Gross 2006 : 375). En avril 2010, alors que le Brésil menaçait d'imposer des sanctions économiques de 820 M \$, les États-Unis ont signé un *Memorandum of Understanding* (MOU) avec ce dernier. Il s'agissait de la création d'un fonds d'assistance technique et de renforcement des capacités reliées au secteur du coton au Brésil, dont une partie des sommes peut également être envoyée vers tout pays approuvé à la fois par les États-Unis et le Brésil (USTR 2010). Dans un tel contexte, où les États-Unis ne respectent pas le jugement rendu et où le Brésil menace d'imposer des sanctions, les intérêts des tierces-parties restent peu ou pas considérés par les principaux protagonistes.

Lors du litige sur le coton, les pays de l'AOC avaient bien tenté d'élargir leur capacité juridique en tant que tierce parties (Gross 2006 : 374). Même si ces privilèges légaux ne leur ont pas été accordés au sein de l'ORD, un renforcement des capacités juridiques des tierces-parties aurait pu permettre d'élargir la légitimité de l'OMC aux yeux des PVD tout en ouvrant les processus juridiques à des pays qui n'en ont pas traditionnellement les moyens.

Mesures en cas de non-respect des décisions de l'ORD

Selon le code des procédures de l'ORD, il est prévu que les pays qui refusent de se soumettre aux décisions du panel ou de la Cour d'appel puissent subir en retour – et sous l'approbation de l'OMC - des sanctions économiques de la part des plaignants. Néanmoins, dans le cas du coton, il est peu probable que les pays de l'AOC impliqués en tant que tierces parties prennent de telles mesures et ce, pour deux raisons. Premièrement, dans le cas éventuel où le Bénin, le Tchad, le Burkina Faso et le Mali prendraient des sanctions contre les États-Unis, l'impact serait presque nul sur son économie. En fait, les pays en développement, même s'ils comptent pour 40 % de la population mondiale, ne représentent que 3 % du commerce global (Adjovi, Wetta et Sanogo 2004 : 3). De plus, les pays les plus riches ont toujours la possibilité de payer des compensations plutôt que de prendre des mesures en conformité avec les règles de l'OMC (Walters 2011 : 178).

Outre le minime impact que des sanctions auraient sur les pays les plus riches, le deuxième facteur empêchant les pays en développement d'agir de la sorte concerne l'aide internationale que ces derniers reçoivent. En effet, les PVD et les PMA dépendent directement des pays les plus riches et des institutions internationales, tels le FMI et la

Banque mondiale, afin de financer leurs activités. Le budget du Mali, par exemple, provient de l'aide internationale dans une proportion de 40 % (*Afrique en ligne* 2011). Cela illustre bien comment «l'univers cotonnier révèle les asymétries internationales» (Hugon 2005 : 203). Non seulement les PVD ou PMA n'ont pas le poids économique nécessaire pour faire plier les pays riches contrevenant aux règles du libre-échange, mais ils sont en plus dépendants de ceux qui leur portent préjudice sur le plan économique et, indirectement, social et politique.

Mécanismes non contraignants de règlement des conflits

Outre l'ORD, l'OMC offre d'autres moyens de régler les litiges commerciaux entre les États. Dans le cas concernant directement l'enjeu du coton, les mécanismes non contraignants de règlement des conflits, soient les conférences ministérielles et la création d'un comité spécial, ont également été des facteurs clés dans l'aboutissement de ce conflit. Par ailleurs, dans cette tentative d'illustrer les alternatives utilisées par les pays de l'AOC afin de faire valoir leurs intérêts, il est également possible de constater que l'importante campagne de publicité et la force avec laquelle paysans africains, médias et ONG se sont ralliés ont eu une influence importante sur la conclusion de l'épisode du coton.

Les conférences ministérielles de Cancún et d'Hong Kong

Avant d'aborder la particularité des événements s'étant déroulés à Cancún en 2003 et à Hong Kong en 2005, il importe de souligner que les conférences ministérielles sont en fait l'instance suprême de l'OMC. C'est dans le cadre de ces rencontres que les différents gouvernements des pays membres établissent une marche à suivre, des recommandations et des échéanciers afin de dynamiser leurs échanges économiques et commerciaux (Abbas 2005 : 1). Les inévitables négociations qu'impliquent ces conférences sont utilisées, entre autres, afin de débloquer des conflits qui auraient lieu entre certains pays ou régions du globe.

Se déroulant dans le cadre du cycle de Doha, lancé en 2001, et rebaptisé par la suite «cycle du développement», les conférences de Cancún et de Hong Kong ont toutes deux été marquées par une reconnaissance de l'existence d'un déséquilibre de la puissance économique entre les États et des façons d'y remédier. L'un des articles en introduction de la déclaration soulignait :

Nous reconnaissons la vulnérabilité particulière des pays les moins avancés [PMA] et les difficultés structurelles spéciales qu'ils rencontrent dans l'économie mondiale. Nous sommes déterminés à remédier à la marginalisation des pays les moins avancés dans le commerce international et à améliorer leur participation effective au système commercial multilatéral (Voituriez 2009 : 282).

Considérant cet objectif du cycle de Doha d'augmenter la participation des PMA au commerce international multilatéral, il est possible d'affirmer que l'enjeu du coton s'inscrit dans cette vision de réciprocité et non-discrimination, deux principes à la base de l'OMC. Dans les faits, toutefois, la réalité est toute autre. «Le contexte cotonnier est ainsi très éloigné du libre-échange auquel se réfèrent les partisans de la libéralisation interne et de l'acceptation des signaux du marché» (Hugon 2005 : 203). Ce secteur serait plus fortement influencé par les politiques agricoles des pays riches – Chine, UE et États-Unis - que par les règles du libre-échange que prône l'OMC.

La conférence ministérielle de Cancún

Pour les représentants des pays de l'AOC, les médias, les ONG et les associations de paysans, la Conférence ministérielle de Cancún a commencé bien avant le 10 septembre 2003. À l'époque, un «Cotton Tour» est organisé afin de «diffuser les principaux éléments du dossier coton au grand public et d'amorcer un dialogue avec des représentants politiques» (Nubuko et Pesche 2004 : 163); le lancement de la campagne de l'AOC – car c'est bel et bien d'une campagne dont il s'agit – sera mieux connue sous le nom de l'«*Initiative Coton*». La couverture médiatique que font alors les médias américains de l'enjeu du coton se positionne même en faveur des pays de l'AOC (Heinish 2006 : 264) et le *New York Times* a publié, dans ses pages d'opinions, un texte du président du Burkina Faso et du Mali, Blaise Compaoré et Amadou Toumani Touré, intitulé «Your subsidies are stangling us» (Compaoré et Toumani Touré 2003).

La campagne lancée à l'initiative des pays du Bénin, Burkina Faso, Tchad et Mali ne s'arrête pas là. En avril 2003, ces quatre pays écrivent au directeur général de l'OMC afin de présenter officiellement leur initiative sur le coton. À l'été de la même année, le président Touré avait visité la Chambre des représentants du Congrès américain dans le cadre du *US House of Representatives International Relations Subcommittee on Africa*, afin d'exposer les revendications africaines. C'est dans ce contexte que l'enjeu du coton est devenu l'un des principaux thèmes de la conférence de Cancún. Si cette conférence est aujourd'hui perçue comme un échec – notamment à cause des conclusions relatives à la question du coton – elle a à tout le moins permis aux pays de l'AOC de faire connaître les impacts des subventions occidentales sur leurs producteurs de coton. Bien plus, ces pays ont pu rallier autour de leur cause le directeur-général de l'OMC, ainsi que l'Argentine, le Bangladesh, le Canada, le Cameroun, la Guinée, l'Inde, le Sénégal et l'Afrique du Sud (Baffes 2004 : 20).

Comme il l'a déjà été mentionné, la proposition du Bénin, du Burkina Faso, du Tchad et du Mali se scindait en deux revendications : la première demandait la suppression totale des subventions américaines et la deuxième exigeait de recevoir des compensations financières pour les pertes subies par la chute du prix du coton en 2001-2002. Par rapport à ces deux

demandes, il a été décidé que si celle concernant les subventions entrerait effectivement dans le cadre d'action de l'OMC concernant les règles du libre-échange, celle sur les compensations financières devait être résolue de façon multilatérale (Baffes 2004 : 20).

L'autre aspect relatif à la Conférence de Cancún, et qui a été vue par la communauté internationale comme un échec, est l'incapacité pour les membres de l'OMC d'arriver à une décision à savoir si le coton devait oui ou non être traité comme un secteur à part entière ou intégré aux négociations ayant déjà cours sur l'agriculture (OMC 2004c). Une rencontre spéciale sur le coton a été organisée par le Secrétariat de l'OMC au mois de mars 2004 à Cotonou, au Bénin, dans le but de favoriser l'aide multilatérale aux pays dont le coton constitue une part importante de leur économie par le biais des institutions internationales déjà existantes.

La Conférence de Hong Kong

Les événements précédant la Conférence ministérielle de Cancún ainsi que l'échec des négociations concernant l'enjeu du coton s'inscrit dans le contexte plus large d'une «crise du multilatéralisme» (Abbas 2005 : 1), dont le début du cycle du développement à Doha, en 2001, marque le commencement. Hong Kong constituait donc une sorte d'ultimatum pour nombre d'enjeux commerciaux, et le coton n'y fait pas exception. Officiellement considéré comme une question spécifique depuis le 19 novembre 2004, le coton a été l'objet de nouvelles propositions de la part des quatre pays de l'AOC concernés :

- l'élimination totale des subventions à l'exportation sur le coton d'ici à la fin de l'année en cours ;
- l'élimination de 80 pour cent du soutien interne faussant les échanges d'ici à la fin 2006 et le reste d'ici au 1er janvier 2009 ;
- des disciplines qui garantissent que seules les mesures de soutien interne autorisées subsistent;
- des améliorations substantielles de l'accès aux marchés, avec un accès en franchise de droits et sans contingent pour le coton et les produits dérivés exportés par les pays les moins avancés;
- un fonds d'urgence pour aider à faire face à la baisse des cours internationaux et une aide technique et financière pour le secteur cotonnier en Afrique (OMC 2003).

Dans la déclaration ministérielle de la conférence d'Hong Kong, il est spécifié que «toutes les formes de subventions à l'exportation pour le coton seront éliminées par les pays développés en 2006» (OMC 2005).

Concernant plus spécifiquement la question des compensations nécessaires, les négociations

tenues à Hong Kong ont mené à la conclusion que l'aide multilatérale par le biais des institutions internationales devait continuer, de manière à compenser pour les préjudices financiers subis par les pays de l'AOC et plus spécifiquement par le Mali, le Bénin, le Burkina Faso et le Tchad. L'enjeu du coton avait soulevé une question importante au sein de l'OMC et plus spécifiquement dans le cadre du cycle de Doha, à savoir si développement et industrie cotonnière étaient effectivement liés et si, de ce fait, les populations africaines touchées par les subventions occidentales devaient être dédommagées. La réponse des membres de l'OMC à la Conférence d'Hong Kong a confirmé la décision déjà prise à Cancún, soit celle d'augmenter l'aide multilatérale vers les pays africains concernés par cet enjeu.

Le sous-comité sur le coton

La création d'un sous-comité sur le coton, le 19 novembre 2004, constituait une première pour l'OMC. En effet, pour la première fois, l'organisation internationale répondait à un problème spécifique en créant un comité sur un secteur en particulier, comme cela avait été entendu par ses membres lors de la réunion du Conseil général de l'après-Cancún, plus communément appelé «l'ensemble des résultats de juillet». «La Session extraordinaire du Comité de l'agriculture veillera à donner le degré de priorité approprié à la question du coton indépendamment d'autres initiatives sectorielles», était-il possible de lire dans le résumé de la réunion (OMC 2004e).

Cet outil créé en réponse à la demande des quatre pays de l'AOC s'adresse en même temps à la décision prise à Cancún, soit de traiter le cas du coton spécifiquement, et en dehors des négociations globales sur l'agriculture. Son mandat est l'étude de «toutes les politiques ayant des effets de distorsion des échanges affectant le secteur en ce qui concerne les trois piliers accès aux marchés, soutien interne, et concurrence à l'exportation, ainsi qu'il est spécifié dans le texte de Doha et dans le texte du Cadre» (OMC 2004a).

Considérant la structure de l'OMC, ce comité spécial sur le cas du coton ne bénéficie d'aucun pouvoir décisionnel. Néanmoins, il constituait une source d'information constante sur cet enjeu et contribuait à l'enrichissement des négociations et des rencontres qui se tenaient en dehors des conférences ministérielles. Ces moyens, sans compter toutes les discussions qui se sont déroulées de manière informelles, contribuent positivement au règlement du litige cotonnier. En 2008, le Directeur général, Pascal Lamy, s'appuyant sur les plus récents travaux sur le coton, a réitéré l'importance de l'enjeu du coton dans l'aboutissement d'un accord sur l'agriculture (Lamy 2008). Ce dernier a également souligné que les négociations sur le coton continuaient hors de l'ORD et des conférences ministérielles, par exemple lors de la rencontre des Ministres du Commerce à Genève à l'été 2008 ou lors de la réunion multipartenaires de haut niveau sur le coton de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). Lui-même, en tant que Directeur général, aurait consulté les deux parties en jeu, soient les représentants des pays de l'AOC et ceux de

l'UE et des États-Unis, afin d'arriver à un consensus.

Retour sur le processus

La question initiale lançait une interrogation sur la possibilité pour les pays du Sud de défendre leurs intérêts via l'OMC au même titre que les riches pays du Nord. Il s'agissait, en se basant sur l'expérience des pays de l'AOC, de déterminer si les mécanismes de règlement des différends pouvaient répondre aux intérêts de ces pays relativement à l'industrie cotonnière. Cette dernière section présente les gains obtenus depuis la plainte déposée par le Brésil contre les États-Unis ainsi que depuis l'Initiative Coton lancée par Burkina Faso, le Bénin, le Mali et le Tchad en 2001.

Par rapport aux mécanismes de règlement des conflits

Dans le cas du coton, il est communément admis dans la littérature que le jugement final de la Cour d'appel est une victoire pour le Brésil et même, indirectement, pour l'ensemble des pays du Sud. Le jugement rendu en mars 2005 par la Cour d'appel exige effectivement des États-Unis un arrêt complet des subventions américaines dans les six mois suivant la remise finale du rapport de la Cour d'appel. Pourtant, la victoire judiciaire du Brésil n'indique pas que le système n'est pas sans inconvénient.

L'avantage de l'ORD devait être la judiciarisation de son système, une modalité que le prédécesseur de l'OMC, le GATT, ne possédait pas. Néanmoins, un système judiciaire a également le défaut de sa qualité. Si, théoriquement, il permet un accès égal pour tous les membres de l'OMC, ceci peu importe sa puissance économique, la longueur des processus judiciaires et les ressources humaines et financières requises en réduit grandement l'efficacité et affecte le principe «d'égalité». Cette démonstration des faiblesses d'un système judiciaire est d'ailleurs illustrée par le cas du coton. À cause d'un manque de ressources, les pays africains n'ont pu participer au processus judiciaire qu'en tant que tierces parties. Quant à la longueur des processus, il est important de rappeler que la plainte a été déposée par le Brésil en 2002 et qu'en 2008, le dossier n'était pas encore clos. L'existence d'un calendrier strict des délais de procédures n'a pu empêcher ce conflit de s'étirer dans le temps. De plus, les subventions au coton américain existaient toujours à ce moment. En 2007-2008 seulement, l'aide à la production aux États-Unis se chiffrait à plus d'un milliard de dollars.

Pour ce qui est des mécanismes de règlement de conflits non-contraignants étudiés – les conférences ministérielles et le sous-comité sur le coton – il est possible de noter qu'elles ont favorisé la formation d'alliance et permis de faire connaître cet enjeu à la communauté internationale. La conférence de Cancún aura mené à une entente statuant que le coton

devrait être traité comme un problème à part entière plutôt que d'être l'un des sous-aspects des négociations sur l'agriculture. Cependant, les conférences ministérielles n'ont abouti à aucune mesure concrète sur l'abolition des subventions américaines.

Quant au sous-comité, ne possédant pas de pouvoir décisionnel, il est difficile d'évaluer son impact sur l'avancement du conflit. En fait, selon plusieurs auteurs, la cause du succès de la campagne sur le coton reposerait sur l'alliance et le travail de coulisses mené par les hommes politiques des pays de l'AOC, des ONG internationaux et les représentants des associations de fermiers africains. L'institution internationale que constitue l'OMC, à cause de son cadre strict et de son mandat précis, n'est pas l'intermédiaire direct par lequel le Burkina Faso, le Mali, le Bénin et le Tchad ont réussi à illustrer l'importance capitale qu'a l'économie du coton sur leur population.

La déclaration des États-Unis en 2006 d'abolir leurs subventions – même s'ils ne sont pas encore passés à l'acte – témoigne selon Heinisch du succès de la campagne internationale d'une alliance comprenant des «idealists of the left, third world producers and traditional conservative promoters of free trade» (Heinisch 2006 : 264). «La stigmatisation d'un ennemi extérieur et la détermination d'un objectif simple (les subventions américaines)» auraient également été l'un des facteurs de succès de la campagne, permettant aux acteurs concernés de placer l'enjeu du coton au cœur du cycle de Doha (Nubupko et Pesche 2006 : 160).

Par rapport aux intérêts des pays de l'AOC relatifs à l'industrie cotonnière

La réponse à la question à savoir si les intérêts des pays de l'AOC sur le litige cotonnier ont été répondus sera basée sur les deux volets de la proposition amenée à l'OMC. Premièrement, concernant l'abolition totale des subventions américaines, l'objectif, bien que défendu par nombre de membres de l'OMC, n'a pas été atteint. Crise économique oblige, les Américains ont effectivement dû couper dans les subventions agricoles. Toutefois, en 2008, celles allant directement aux 25 000 producteurs de coton des États-Unis équivalent au huitième du PIB malien en 2010 (voir tableau 7), ce qui montre l'importance des subventions américaines comparativement aux économies africaines. Vu l'impasse dans lequel se trouvent actuellement les négociations sur l'agriculture et la puissance des lobbys agricoles américains, il est peu probable qu'il y ait une abolition totale des subventions et que le coton fasse partie du libre-échange dans un futur rapproché.

Par rapport à la proposition des pays africains de recevoir des compensations financières pour les dommages causés par les subventions occidentales, elle a avancé, mais sans l'aide directe de l'OMC. Comme il a été décidé que ces mesures compensatoires ne rentreraient pas dans le cadre des opérations de l'Organisation, l'aide devait venir de façon multilatérale, mais tout en étant appuyée par l'OMC. L'aide promise atteint maintenant près de 800 M \$,

Tableau 7. Aide gouvernementale à la production du coton

Pays	2006/07			2007/08		
	Production	Aide moyenne par livre produite	Aide à la production	Production	Aide moyenne par livre produite	Aide à la production
	1000 tonnes	Cents US	Millions US\$	1000 tonnes	Cents US	Millions US\$
États-Unis	4 700	31	3 221	4 182	12.0	1 078
Grèce	320	33	234	285	42.0	265
Turquie	750	12	196	675	12.0	185
Brésil	1 524	9	290	1 603	10.0	337
Espagne	45	85	85	41	103.0	93
Mexique	142	12	38	137	3.0	8
Colombie	43	21	20	38	12.0	10
Chine (continentale)	7 975	0	0	8 078	0.4	70
Tous les pays	15 499	11	4 083	15 039	5.0	2 047

Source : INFO COMM. «*Information de marche dans le secteur des produits de base – Politique économiques*», Site du United Nations Conference on Trade and Development, [En ligne], <http://www.unctad.org/infocomm/francais/coton/ecopol.htm#Minist>

tandis que l'aide dans le domaine des infrastructures connexes se chiffre à plus de 2 600 milliards US \$. L'engagement financier des pays du Nord se traduira par «un soutien destiné à améliorer la compétitivité des produits du coton, le renforcement des capacités pour les producteurs de coton, les systèmes de gestion intégrée des parasites et les programmes de diversification» (Lamy 2008). Il s'agit là d'une bonne nouvelle pour les pays africains, puisque l'une des solutions souvent envisagées pour le C – 4 dans le cas du problème du coton est l'amélioration du fonctionnement des filières africaines ainsi que des moyens de production, deux défis qui sont parfois occultés par le litige cotonnier. Néanmoins, la création de ce fonds d'urgence, si elle répond aux attentes des pays de l'AOC, pose néanmoins un problème comme le rappelaient Kern et Hazard : «Le risque est double : d'une part, que cette aide soit soumise à des conditionnalités que ne maîtriseraient pas les pays récipiendaires ; d'autre part, qu'elle ne soit pas équitablement répartie entre les États, les sociétés de collecte et d'égrenage et les producteurs» (2006 : 85).

Conclusion

Le cas du coton est symbolique parce qu'il illustre le paradoxe de l'OMC. En acceptant de se soumettre aux règles du libre-échange alors que les pays les plus riches continuent de subventionner leurs secteurs agricoles, les pays les moins riches subissent les contre-coups de ces subventions sans avoir les moyens de se défendre. La judiciarisation de l'ORD au sein de l'OMC devait permettre aux pays en voie de développement d'avoir les outils nécessaires afin de représenter adéquatement leurs intérêts. En ce sens, la victoire du Brésil contre le géant américain est incontestablement une grande avancée pour les PMA et les PVD. En plus d'avoir permis à ces derniers de contribuer à la jurisprudence de l'OMC, la victoire du Brésil s'inscrit dans un contexte international particulier qui indique que la balance dans les institutions ne penchera peut-être plus toujours du côté des puissances occidentales traditionnelles. La cohésion du G-20, la montée en puissance de la Chine et la progression de la coopération régionale laissent à croire que des changements peuvent se produire en faveur des pays les moins riches. La victoire du Brésil est d'autant significative qu'elle contribue à améliorer la légitimité de l'OMC.

En contrepartie, le fait que ce soit le Brésil et non les pays du C-4 qui ait porté le litige du coton jusqu'à l'organe judiciaire de règlement du conflit illustre les lacunes d'un tel système. Cependant, la campagne menée activement par ces pays de l'AOC, en collaboration avec des ONG internationales et les associations de paysans africains, renforcent l'idée que bien au-delà de l'ORD, il existe des moyens de faire valoir ses intérêts. Les conférences ministérielles, les négociations informelles, la création de comités et la diffusion d'informations sont autant de moyens qui font des institutions internationales comme l'OMC un forum politique efficace, rendant les issues des conflits et négociations de moins en moins prévisibles. La crise du multilatéralisme vécue pendant le cycle de développement de Doha en est un bon exemple. Cependant, il ne faut pas oublier un détail important : ce n'est pas les pays du C-4 qui ont gagné le combat devant l'ORD et la Cour d'appel, mais plutôt le Brésil, avec le Bénin et le Tchad en tant que tierce-parties. Tant que l'accessibilité à l'ORD ne sera pas augmentée, le problème des intérêts des pays les moins riches devant être nécessairement portés par des économies émergentes restera. Dans le cas du coton, c'est parce que les subventions américaines aux producteurs portaient également préjudice au Brésil que ce dernier a déposé une plainte à l'OMC. L'une des solutions afin de pallier à ce problème d'accessibilité serait un élargissement des pouvoirs des tierces parties. Le processus du cycle du développement de Doha n'étant pas encore terminé, il est possible que le cas du coton ait créé un précédent dans les négociations sur les secteurs agricoles. Les négociations internationales, après tout, se font de petites victoires après des victoires symboliques.

Bibliographie

- ABBAS, Mehdi (2005). «Vers Hong Kong : Les enjeux de la sixième ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce», *La chronique des Amériques*, n° 41, décembre 2005.
- ADJOVI, Épiphané, Claude WETTA, et Oumar SANOGO (2004). *Cotons d'Afrique faces aux subventions mondiales*, Réseau d'expertise des politiques agricoles (REPA), Dakar, 2004, 108 p.
- AFRIQUE EN LIGNE (2011). «Mali – Budget : L'Aide publique au développement contribue à valeur de 40pc», 1 novembre 2011, [En ligne], <http://www.afriquejet.com/budget-mali-2011110126447.html>.
- ARAUJO-BONJEAN, Catherine et Jean-François BRUN (2001). «Les politiques de stabilisation des prix du coton en Afrique de la zone franc sont-elles condamnées?», *Économie rurale*, 2001, pp. 80-90.
- ASSOCIATION AVOD (2011). «Le cycle infernal du coton africain», [En ligne], http://avod.free.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=42 (page consultée le 30 septembre 2011).
- BÉLIÈRES, Jean-François *et al.* (2006). «Les exploitations agricoles familiales de la zone cotonnière du Mali face à la baisse des prix du coton-graine», *Cahier Agricultures*, vol. 15, n° 1, janvier-février 2006, pp. 64-71.
- BOURSE REFLEX (2011). «Cours du Coton – New York NYCOT», 10 octobre 2011, [En ligne], http://www.boursereflex.com/bourse/Matiere-Premiere_Coton-New-York/graphique/ (page consultée le 30 septembre 2011).
- BYRON NELSON, Michael (2008). *Little by Little the Elephant Grows Big: African Influence in Global Economic Governance*, Dissertation (Ph. D.), Université de Californie, Berkeley, 2008, 279 p.
- COMPAORÉ, Blaise et Amadou TOUMANI TOURÉ (2003). «Your subsidies are strangling us», *New York Times*, 11 juillet 2003, p.A17.
- CROSS, Halverson Karen (2006). «King Cotton, Developing Countries and the 'peace clause' : The WTO's *US Cotton Subsidies Decision*», *Journal of International Economic Law*, vol. 19, no 1, mars 2006, pp.149-195.
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) (2004a) *Appui de la FAO aux négociations de l'OMC : Produits importants dans le commerce international : le coton*, Communiqué, Disponible en ligne <http://FAO.org>.

- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) (2004b) *Coton : Impact des mesures de soutien sur les pays en développement – Guide des analyses* actuelles, Documents techniques de la FAO sur les Politiques commerciales relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture No.1, FAO, pp.15.
- FOK, Michel (1994). «L'évolution du système coton au Mali», *Cahier Agricultures*, 1994, pp. 329-336.
- GOREUX, Louis (2003). «Le coton en zone franc et les subventions américaines et européens : avant et après Cancùn», *Afrique contemporain*, vol. 3, n° 207, 2003, pp. 59-70.
- GOREUX, Louis (2006). «Prejudice Caused by Industrialized Countries Subsidies to Cotton Sectors In Western and Central Africa», Rapport d'Étude, 2ème edition, FAO, 2006, 55 p.
- GROSS, Adam (2006). «Can Sub-Saharan African Countries defend their Trade and Development Interests Effectively in the WTO? The Case of Cotton», *The European Journal of Development Research*, vol. 18, n° 3, septembre 2006, pp.368-386.
- HEINISH, Elinor Lynn (2006). «West Africa versus the United States on cotton subsidies : how, why and what next ?», *Journal of Modern African Studies*, vol. 44, n° 2, 2006, pp. 251–274.
- HORN, Henrik (1999). «IS THE USE OF THE WTO DISPUTE SETTLEMENT SYSTEM BIASED?», *Economic Research and Analysis Division*, Université de Neuchatel, 29 novembre 1999. 30 p.
- HUGON, Philippe (2005). «Les réformes de la filière coton au Mali et les négociations internationales», *Afrique contemporaine*, avril 2005, n° 216, pp. 203-225.
- INFO COMM (2011a). «Information de marche dans le secteur des produits de base - Marché», *Site du United Nations Conference on Trade and Development*, [En ligne], <http://www.unctad.org/infocomm/francais/coton/marche.htm> (page consultée le 30 septembre 2011).
- INFO COMM (2011b). «Information de marche dans le secteur des produits de base – Politique économiques», *Site du United Nations Conference on Trade and Development*, [En ligne], <http://www.unctad.org/infocomm/francais/coton/ecopol.htm#Minist> (page consultée le 11 décembre 2011).
- KEITA, Manda Sadio et Kako NUBUKPO (2006). «Prix mondiaux, prix au producteur et avenir de la filière coton au Mali», *Cahiers Agricultures*, vol. 15, n° 1, janvier-février 2006, pp. 35-41.
- KERN, Ernest Francis et Eric HAZARD (2006). « OMC : la guerre du coton », *L'Economie Politique*, n° 30, février 2006, pp.79-86.
- RODRIGO, Jean-Michel (Réalisateur)(2005) *La guerre des cotons*, France, Mécanos Prod et France 5, 2005, vidéo internet de 52 minutes, images, sons et couleurs.

- LAMY, Pascal (2008). «Le coton est le "test décisif" pour l'engagement en matière de développement pris dans le cadre du Cycle de Doha», *Site de l'Organisation internationale du commerce*, 2 décembre 2008, [En ligne], http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl110_f.htm (page consultée le 8 décembre 2011).
- L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL (2006). «Réponse à Doha : la nouvelle initiative Coton de l'ONUDI/OMC», *Proposition de Programme sur le développement de la Chaîne de valeur du Coton, du textile et du vêtement et des réseaux en Afrique*, Vienne, janvier 2006, 14 p.
- M'BETID-BESSANE, Emmanuel et Mohamed GAFSI (2003). «Stratégies des exploitations cotonnières et libéralisation de la filière», *cahier agricultures*, vol.12, n° 4, juillet 2003, pp. 253-260.
- MERCOIRET, Marie-Rose (2006). «Les organisations paysannes et les politiques agricoles», *Afrique contemporaine*, n° 217, janvier 2006, pp. 135-157.
- MOONHAWK, Kim (2008). «Costly Procedures : Divergent Effects of Legalization in the GATT/WTO Dispute Settlement Procedures», *International Studies Quarterly*, vol. 52, no.3, 2008, pp. 657-686.
- MOORE, Lindsey (2004). «Cotton production in Mali : subsidies or sustainable development?», *Frontiers : The Interdisciplinary Journal of Study Abroad*, 2004, pp. 173-188.
- MOSELEY, William (2005). «Global cotton and local environmental management : the political ecology of rich and poor Small-hold farmers in southern Mali», *The geographical journal*, vol. 171, mars 2005, pp. 36-55.
- NARDI, Jason (2005). «WTO : U.S. Subsidies drive african cotton farmers deep into debt», *Global Information Network*, 15 décembre 2005, 1 p.
- NUBUPKO, Kako et Cirad MALI (2006). «Le piège du coton : le Mali à la croisée des chemins», *Oléagineux, Corps gras, Lipides*, vol. 13, n° 4, juillet-août 2006, pp. 278-284.
- NUBUPKO, Kako et Denis PESCHE (2004). «L'Afrique du coton à Cancún : les acteurs d'une négociation», *Politique africaine*, n° 95, octobre 2004, pp. 158-168.
- NUBUKPO, Kako et Manda SADIO KEITA (2006). «Prix mondiaux, prix au producteur et avenir de la filière coton au Mali», *Cahier Agricultures*, vol. 15, n° 1, janvier-février 2006, pp. 35-41.
- OMC (2003). «Gros plan sur un thème particulier des négociations sur l'agriculture», Site de l'Organisation mondiale du commerce, [En ligne], http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/brief_f/brief03_cotton_f.htm.

- OMC (2004a). «Établissement du sous-comité sur le coton», *Site de l'Organisation internationale du commerce*, 19 novembre 2004, [En ligne]. http://www.wto.org/french/news_f/news04_f/sub_committee_19nov04_f.htm (page consultée le 8 décembre 2011).
- OMC (2004b). *Guide sur le système de règlement des différends de l'OMC*, 2004, version interactive [En ligne] http://www.wto.org/french/res_f/publications_f/handbook_dispu_f.htm.
- OMC (2004c). «L'initiative en faveur du coton», *Site de l'Organisation mondiale du commerce*, 1^{er} décembre 2004, [En ligne], http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/negs_bkgrnd20_cotton_f.htm.
- OMC (2004d). «Programme de Doha pour le développement : programme de travail de Doha», *Site de l'Organisation internationale du commerce*, 1^{er} août 2004, [En ligne], http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/draft_text_gc_dg_31july04_f.htm (page consultée le 20 novembre 2011).
- OMC (2004e). «Texte de l'"ensemble de résultats de juillet" — décision du Conseil général de l'après-Cancún», *Site de l'Organisation internationale du commerce*, 2 août 2004, [En ligne], http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/draft_text_gc_dg_31july04_f.htm (page consultée le 8 décembre 2011).
- OMC (2005). «Déclaration ministérielle – 18 décembre 2005», Site de l'Organisation mondiale du commerce, [En ligne], http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.htm.
- OMC (2011). «COMPRENDRE L'OMC: RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS - Une "contribution sans précédent"», *Site de l'Organisation internationale du commerce*, [En ligne], http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/disp1_f.htm (page consultée le 24 novembre 2011).
- PAQUIN, Stéphane (2008). *La nouvelle économie politique*, Paris, Armand Colon, 2008, 288 p.
- PRITCHARD, Bill (2005). «How the Rule of the Market Rules the Law: The Political Economy of WTO Dispute Settlement as Evidenced in the US - Lamb Meat Decision», *Review of International Political Economy*, vol.12, n° 5, décembre 2005, pp. 776-803.
- QRESHI H, Asif (2003). «Participation of Developing Countries in the WTO Dispute Settlement System», *Journal of African Law*, vol. 47, n° 2, 2003, pp. 174-198.
- RODRIGO, Jean-Michel (Réalisateur) (2005), *La guerre des cotons*, France, Mécanos Prod et France 5, 2005, vidéo internet de 52 minutes, images, sons et couleurs.
- SISSOKO FAKABA, Oumar (2011). «Le coton et l'hypocrisie des pays riches», [En ligne], http://www.memoireonline.com/01/10/3083/m_Le-coton-et-lhypocrisie-des-pays-riches2.html (page consultée le 30 septembre 2011).

- SHUI, Shangnan (2006). *Cotton International Commodity Profile*, Background Paper for the Competitive Commercial Agriculture in Sub-Saharan Africa (CCAA) Study, The World Bank and FAO, annexe 1, Disponible en ligne <http://fao.org>
- SMITH, James (2004). «Inequality of International Trade? Developing countries and Institutional Change in WTO Dispute Settlement», *Review of International Political Economy*, vol. 11, n° 3, août 2004, pp. 542-573.
- SUMMER, Daniel A. (2007). «A Quantitative Simulation Analysis of the Impact of U.S. Cotton Subsidies on Cotton Prices and Quantities», FAO, Disponible en ligne <http://ftp.fao.org>.
- TORRES, Raúl (2012). «Use of the WTO Trade Dispute Settlement Mechanism by Latin American Countries – Dispelling Myths and Breaking Down Barriers», Staff Working Paper ERSD-2012-03, World Trade Organization, Février 2012.
- USTR (2010). *OFFICE OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE PRESS RELEASE*, April 21, 2010.
- VOITURIEZ, Tancrede (2009). «Agriculture et développement : impasse à l'OMC», *Politique étrangère*, vol. 2, été 2009, p. 277-289.
- WALTERS, Jeffrey (2011). «Power in WTO dispute settlement», *Journal of Third World Studies*, vol. 28, n° 1, printemps 2011, pp. 169-183.
- WTO (2005). «Déclaration ministérielle», *Site du World Trade Organisation*, 22 décembre 2005, [En ligne], http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.htm (page consultée le 30 septembre 2011).
- WTO (2011). «Developing countries in WTO dispute settlement agreement», *Site du World Trade Organisation*, 2011, [En ligne], http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c11s1p1_e.htm (page consultée le 30 septembre 2011).