

Paralysie des négociations à l'OMC

Le coton, pierre d'achoppement

Mémoire réalisé par
Lancelot Clément de Cléty

Promoteur
Philippe Coppens

Année académique 2014-2015
Master en droit

Table des matières

Introduction	- 2 -
Partie I : Genèse de l'initiative africaine	- 5 -
Prise de conscience	- 6 -
Création et organisation	- 7 -
Initiatives	- 11 -
Initiative sectorielle.....	- 11 -
Contentieux Brésil – Etats-Unis.....	- 14 -
Blocage des négociations à l'OMC	- 22 -
Instigateurs	- 22 -
Alliances	- 23 -
Domaines concernés.....	- 23 -
Paralyse des négociations à l'OMC	- 23 -
Continuité	- 26 -
Partie II : Aspects du dossier coton	- 30 -
Développement	- 31 -
Commerce	- 35 -
Position des pays africains	- 41 -
Revendications	- 41 -
Négociations ou contentieux ?	- 45 -
Position et programmes des Etats-Unis	- 48 -
Position et programmes de l'Union Européenne	- 53 -
Partie III : Alliances en Afrique et à l'OMC	- 57 -
Afrique	- 57 -
Points communs	- 57 -
Points de divergences.....	- 57 -
Accord final et stratégie établie.....	- 59 -
OMC	- 60 -
Organisations non gouvernementales.....	- 61 -
Pays en voie de développement	- 61 -
Puissances montantes.....	- 61 -
UE.....	- 62 -
Conclusion	- 63 -
Bibliographie	- 66 -
Remerciements	- 76 -

Introduction

§ 1. Pour de nombreux pays d’Afrique centrale et de l’Ouest, le coton représente de 50 à 80% des revenus provenant de l’export.¹ Par conséquent, la production et la commercialisation du coton jouent un rôle central dans l’économie de ces pays et dans le mode de vie de leurs petits agriculteurs. Il faut souligner que les pays à l’origine de l’Initiative sectorielle pour le coton, dont il sera question plus loin, font partie des plus pauvres du monde : ils sont classés entre la 173^e et le 193^e place sur 208 selon le classement de la World Bank en 2006.²

On estime entre 10 et 15 millions le nombre de personnes dépendant directement du coton dans cette région, sans compter toutes celles qui sont indirectement affectées par son économie. Le nombre d’exploitations varie entre 1 et 2 millions. Le coton est bénéfique aux Africains car il implique entre autres la construction de routes. Par ailleurs, le niveau de vie, s’exprimant à travers les écoles, les points d’eau et les centres de soin, est plus élevé dans les zones cotonnières. Le sujet est d’autant plus important que les pays en question connaissent davantage de difficultés à se diversifier s’ils ne sont pas efficaces dans un secteur et que le développement des économies africaines dépend énormément des performances du secteur agricole.³

§ 2. La filière cotonnière est l’une des plus compétitives du continent africain et peut être considérée comme une des rares *success stories* de l’Afrique. En effet, c’est une plante qui peut pousser dans les régions arides. Ce succès a permis de stopper l’exode rural dans les zones productrices de coton pendant les années 1970 et 1980. Toutefois, les économies africaines produisant du coton ne peuvent se développer de façon optimale à cause de la

¹ OCDE, « The Empowerment of Western and Central African Cotton Producers : A Sectoral Approach on Cotton », 2011, <http://www.oecd.org/aidfortrade/47428114.pdf>, p. 2.

² J.M. ALSTON, D. SUMNER et H. BRUNKE, « Impacts of Reductions in US Cotton subsidies on West African Cotton Producers », OXFAM America, 21 Juin 2007, <http://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/impacts-of-reductions-in-us-cotton-subsidies-on-west-african-cotton-producers/>, p. 1.

³ C. RENAUDIN, « Les riches heures et l’avenir incertain de la culture cotonnière en Afrique de l’Ouest et du Centre », *EchoGéo*, Septembre/Novembre 2010, n°14, p. 5 ; J.-C. DEVÈZE, D. HALLEY DES FONTAINES, « Le devenir des agricultures familiales des zones cotonnières africaines : une mutation à conduire avec tous les acteurs. A partir des cas du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun et du Mali », Paris, AFD EVA/STR, 2005, www.inter-reseaux.org/.../Agri_Familiales_cotonniere_Deveze_2005.doc, pp. 27-28 ; D. LAGANDRE, « Le secteur cotonnier en zone franc, entre succès et dépendance », AFD, Rapport thématique Jumbo, Paris, Septembre 2005, n°7, pp. 7-10 ; U. LELE, N. VAN DE WALLE et M. GBETIBOUO, *Le coton en Afrique : Une analyse des écarts de performance*, MADIA Discussion Paper, n° 7, Washington D.C. : World Bank, 1989, <http://documents.worldbank.org/curated/en/1989/11/5138599/cotton-africa-analysis-differences-performance-le-coton-en-afrique-une-analyse-des-ecarts-de-performance>, p. 1.

perturbation créée par les subventions que les Etats-Unis et de l'Union européenne offrent à leurs producteurs.⁴

§ 3. Dans l'analyse de la constitution du dossier, on pourra mettre en évidence une informalisation de la société africaine qui, pour faire entendre des revendications, se coalise tout d'abord au niveau des producteurs, des ONG et des sociétés cotonnières et par conséquent réduit la crédibilité intérieure de l'Etat et sa responsabilité dans les difficultés que rencontrent les filières cotonnières.⁵

§ 4. L'Initiative sur le coton appelle à lutter contre la pauvreté. Cette lutte est profondément liée à la question du développement, thème dont l'OMC a fait son cheval de bataille tout au long du *Cycle de Doha*. Ce cycle a pour objectif de fixer les modalités indispensables au développement de la majorité de ses Etats membres. Néanmoins, les institutions compétentes ont du mal à coordonner efficacement leurs politiques.

Dans le dossier particulier consacré au coton, les dépréciations des cours ne sont pas dues à une main invisible et régulatrice mais bien à des politiques de protection des producteurs localisées au niveau étatique.⁶

§ 5. Malheureusement, en mettant l'accent sur la réduction de la pauvreté, « l'Afrique a pu donner l'impression de quémander ce qui lui était pourtant dû »⁷, ce qui a pu lui porter préjudice lors des âpres négociations. Pour autant, l'objectif de l'élimination des subventions et dans un second temps l'aspect développement ont donné du poids à la demande africaine car elle s'inscrit en tout point dans les objectifs déclarés de l'OMC.

En plus de souligner l'urgence de la situation, la lutte contre la pauvreté a attiré l'attention des médias avec succès : seuls les Etats-Unis ont remis en cause le fait que les demandes soient justifiées.⁸

⁴ D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Les acteurs d'une négociation », Politique africaine, 2004/3, n°95, p. 158 ; CNUCED, « The 2014 Farm Bill and its Implications for Cotton Producers in Low-income Developing Countries », Nations Unies, New-York et Genève, 2014, p. 1 ; U. LELE, N. VAN DE WALLE et M. GBETIBOUBO, *Le coton en Afrique : Une analyse des écarts de performance*, op. cit., p. 36.

⁵ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, Etudes et Recherches, n° 249, Enda Editions, Dakar, 2005, p. 49.

⁶ *Ibid.*, p. 61.

⁷ *Ibid.*, p. 62.

⁸ *Ibid.*, p. 62.

§ 6. Dans le cas du coton, l'un des adversaires n'est autre que les Etats-Unis, économie puissante et organisée, dans laquelle le coton possède une place particulière : lors de la guerre civile américaine, le coton a joué un rôle prépondérant. Une des causes déclarée était de combattre l'esclavage, fonction de l'économie du coton américaine. Le coton était planté dans le Sud, filé et tissé dans le Nord ou en Angleterre. Les intérêts auparavant distincts des planteurs de coton et ceux des filatures et de l'industrie textile ont convergé pour former le *National Cotton Council* : lobby de l'industrie cotonnière. Bien que son influence soit diminuée, le coton a toujours une incidence sur les politiques américaines. Le lobby défend essentiellement les producteurs de coton. Ceux-ci ont tendance à s'agrandir, les coûts de production diminuant au fur et à mesure que l'exploitation s'agrandit. A la moitié du XX^e siècle, il y avait 1,1 millions de producteurs, ils ne sont plus que 25.000 à ce jour. On a pu constater la volonté du lobby de défendre les grands producteurs lorsque l'administration a proposé d'introduire un plafonnement dans les subsides.⁹

Depuis l'invention de l'égreneuse de coton, dans les années 1790, jusqu'à aujourd'hui, les Etats-Unis ont toujours été aux avant-postes dans l'industrie du coton grâce aux conditions économiques favorables et à leurs relations commerciales avec le Royaume-Uni, plus grand producteur de textile mondial de 1700 à 1950.¹⁰

§ 7. Nous allons décrire le départ de l'initiative africaine, le dilemme qui s'est posé à elle, le déroulement des négociations et les différents aspects de ce dossier si complexe et problématique.

⁹ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, op. cit., pp. 76 et 90.

¹⁰ CNUCED, « The 2014 Farm Bill and its Implications for Cotton Producers in Low-income Developing Countries », op. cit., p. 1.

Partie I : Genèse de l'initiative africaine

§ 8. Historiquement, le coton a été introduit dans la zone CFA par la CFDT, aujourd'hui DAGRIS, entreprise publique française, qui a donné à l'industrie africaine le visage qu'elle a longtemps gardé : une entreprise nationale détenant le monopole de distribution et d'achat. Les différents gouvernements ont alors chacun créé une société nationale respectant cette formule : par exemple la SOFITEX au Burkina Faso, la CMDT au Mali et le Ghana Cotton Company au Ghana. Depuis l'introduction du coton, les pays africains francophones ont eu, grâce à une technologie plus avancée, un meilleur rendement que les pays anglophones du continent. Ces derniers délaissant la technologie pour une culture extensive, ils étaient soutenus par la *Cotton Research Corporation* (CRC) qui, en manque de ressources, a été dissoute en 1976.¹¹

§ 9. Pourquoi avoir choisi le coton et pourquoi l'initiative a-t-elle reçu autant d'attention ?

Tout d'abord parce que ce sont des pays très pauvres qui ont soulevé le problème. Ensuite, pour la bonne raison que leurs arguments se situent dans une rhétorique politique, que le coton représente 30% des exports des quatre pays africains à l'origine de la demande et qu'il s'agit du troisième produit agricole d'exportation de l'Afrique, après le café et le cacao. Troisièmement, les politiques de subventions sont présentes dans un nombre restreint de pays développés. De plus, la protection et les subsides dont il fait l'objet ne profite pas aux personnes les plus pauvres comme c'est le cas pour le sucre ou le riz : les subsides des pays riches présentent peu d'avantage pour les pauvres des pays en voie de développement. Et enfin, les ONG en ont fait leur cheval de bataille sous l'impulsion notamment d'IDEAS et d'OXFAM qui ont permis le développement de l'initiative.¹²

§ 10. Cette initiative est aussi « une première » à plusieurs niveaux. C'est :

¹¹ FARM, « Le coton, quels enjeux pour l'Afrique ? », Paris, FARM, 2005, http://www.fondation-farm.org/IMG/pdf/Coton_FARM_FR.pdf, p. 9 ; K. HUSSEIN, C. PERRET, L. HITIMANA, « Importance économique et sociale du coton en Afrique de l'Ouest : rôle du coton dans le développement, le commerce et les moyens d'existence », OCDE SAH/D556, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/3/36061542.pdf>, p. 25 ; U. LELE, N. VAN DE WALLE et M. GBETIBO, *Le coton en Afrique : Une analyse des écarts de performance*, op. cit., pp. 7-8 et 48.

¹² D. SUMNER, « Reducing Cotton Subsidies : The DDA Cotton Initiative », in *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (K. ANDERSON ET W. MARTIN), World Bank- Palgrave Macmillan, 2006, pp. 2-3 ; S. PERRIN, D. LAGANDRE, « Le coton africain face à la concurrence du marché mondial », AFD, Rapport thématique 6, Paris, Septembre 2005, n° 6, <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Archives/Jumbo/06-jumbo.pdf>, p. 8.

- la première fois que les intérêts des pays les plus pauvres sont devenus un sujet majeur malgré leur taille infime dans le commerce international.
- la première fois que des pays en voie de développement ont adopté une stratégie offensive et proactive.
- la première fois que des pays en voie de développement intègrent des groupes de négociations restreints.
- la première fois que des pays en voie de développement ont engagé des négociations en soumettant leurs propres propositions sans faire référence à leur statut particulier.

Les demandes des pays africains ont une légitimité indiscutable et l'importance prise par le dossier a permis aux pays du C-4 d'établir une représentation réelle auprès des institutions et par conséquent de disposer d'une réelle capacité de négociation.¹³

§ 11. Qui plus est, le dossier coton ouvre également la voie à des débats plus larges. En effet, la société civile va utiliser le dossier pour mettre en exergue « les incohérences entre les politiques commerciales et les politiques d'aide au développement de l'Union européenne et des Etats-Unis »¹⁴. Du point de vue des ONG, le coton va être l'opportunité d'émettre des doutes quant à la légitimité des instances internationales chargées de la régulation du commerce et du développement économique.¹⁵

§ 12. Quant aux Etats africains, l'initiative sectorielle sur le coton leur a permis de refaire une réputation sur la scène internationale en apparaissant comme les porte-paroles de la lutte contre la pauvreté et du soutien à leur population. Rejeter la faute sur une entité extérieure leur permettait également de ne pas s'interroger sur leur éventuelle responsabilité vis-à-vis des problématiques que rencontre le secteur cotonnier dans leurs pays respectifs.¹⁶

Prise de conscience

§ 13. Le point de départ du dossier coton trouve son origine dans l'organisation des producteurs africains qui, en novembre 2001, dénonçaient internationalement les effets négatifs des subventions octroyées par l'Union Européenne et les Etats-Unis à leur filière

¹³ IDEAS, « « Last but not least »... », Newsletter n°101, 21 Février 2013, <http://www.ideacentre.ch/?p=1397>, p. 2.

¹⁴ D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Les acteurs d'une négociation », *op. cit.*, p. 159.

¹⁵ *Ibid.*, p. 159.

¹⁶ *Ibid.*, p. 160.

cotonnière. « Sous la houlette de l'Union nationale des producteurs de coton du Burkina Faso (UNPCB), trois autres organisations de producteurs (Bénin, Mali puis Cameroun et Madagascar début 2002) engagent leur nom sur la scène internationale et interpellent leurs gouvernements respectifs ».¹⁷

Dans leur déclaration, ils s'interrogent sur la volonté des pays développés à réellement mettre en application le cycle de Doha, censé être dédié au développement et au combat contre la pauvreté.

Cela se déroule dans un contexte de crise car, en 2001, le prix retombe à \$35 cents la livre, ce qui représente un coût inférieur à son coût de production. Cette tendance est due aux gains de productivité et aux subventions importantes de certains pays producteurs.¹⁸

§ 14. Il est évident que le problème des subventions n'est pas confiné au coton, de nombreux autres produits ne résisteraient pas à une plainte auprès de l'OMC. « In addition, there is a strong argument that the United States has been and will be in violation of its WTO commitments regarding the overall level of trade-distorting subsidies. »¹⁹ On pourrait ainsi citer les céréales fourragères, le blé, le riz et l'oléagineux. L'importance du coton est non négligeable car la zone Afrique avait 20,3% des parts de marché avant la crise des années 2000. Etant descendue à 11,2% en 2011, la part des pays africains est remontée à 17% en 2014.²⁰

Création et organisation

§ 15. Les négociations ont débuté en vertu de l'article 20 de l'Accord sur l'Agriculture, qui a permis aux membres de donner un nouveau mandat aux négociateurs en 2001, lors de la Conférence ministérielle de Doha. Ils en ont profité pour établir des objectifs nouveaux et précis.²¹

¹⁷ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, Etudes et Recherches, n° 249, Enda Editions, Dakar, 2005, p. 50 ; D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », *Agridape*, 24 (1), 2008, p. 15.

¹⁸ K. HUSSEIN, C. PERRET, L. HITIMANA, « Importance économique et sociale du coton en Afrique de l'Ouest : rôle du coton dans le développement, le commerce et les moyens d'existence », *op. cit.*, p. 28 ; COS-COTON, « Mise à jour relative au Partenariat Union Européenne – Afrique sur le coton », Novembre 2014, <http://www.coton-acp.org/modules/docpool/files/misejourpartenariatue-afriquefinal.pdf>, p. 14.

¹⁹ D. SUMNER, « Boxed In : Conflicts between U.S. farm policies and WTO obligations », *Trade Policy Studies*, 5 Décembre 2005, p.1.

²⁰ D. SUMNER, « Boxed In : Conflicts between U.S. farm policies and WTO obligations », *op. cit.*, pp. 2-14 ; COS-COTON, « Mise à jour relative au Partenariat Union Européenne – Afrique sur le coton », *op. cit.*, p. 19.

²¹ WTO Agriculture Negotiations, The Issues, and Where We Are Now, 1 Décembre 2004, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agnegs_bkgrnd_e.pdf, pp. 5-6.

L'article 20 établit que : « Reconnaissant que l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu, les Membres conviennent que des négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre, compte tenu :

- a) de ce qu'aura donné jusque-là la mise en œuvre des engagements de réduction;
- b) des effets des engagements de réduction sur le commerce mondial des produits agricoles;
- c) des considérations autres que d'ordre commercial, du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement Membres et de l'objectif qui est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, et des autres objectifs et préoccupations mentionnés dans le préambule du présent accord; et
- d) des autres engagements qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif à long terme susmentionné ».

§ 16. En février 2002, une réunion est organisée à Dakar afin de réunir les représentants des producteurs de coton et des ONG et de permettre de nouer des contacts entre eux. Le but est d'augmenter leur visibilité dans les réunions internationales et leurs positions sur le dossier les concernant mais également d'évoquer la durabilité des filières cotonnières en Afrique. En effet, suite à une invitation de la Banque ouest africaine de développement (BOAD) envoyée, entre autres, aux représentants des producteurs pour assister à une session ayant pour thème l'avenir de la filière coton, seuls 3 de ceux-ci sont présents sur les 180 participants. L'étude ayant donné lieu à la réflexion sur l'avenir du coton a été réalisée par deux ONG : ENDA Prospectives Dialogues Politiques (Sénégal) et OXFAM UK.²²

§ 17. Le dossier coton prend forme petit à petit à la suite d'une réunion coordonnée par la Conférence des ministres de l'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest et du centre (CMA/AOC) en juin 2002 à Abidjan. La problématique n'était alors toujours pas prise en considération au niveau international et les gouvernements africains hésitaient quant à l'attitude à adopter face aux pays riches. Il s'agissait entre autres d'établir les avantages et les inconvénients d'une plainte à l'Organe de Règlement des Différends (ORD) et de là, décider s'il valait mieux

²² E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, pp. 50-51 ; D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », *op. cit.*, p. 16.

négozier ou porter plainte. Nous verrons par la suite les raisons pour lesquelles la première option a été préférée à la deuxième.

Suite à Abidjan, les conférenciers ont décidé d'octroyer à la CMA/AOC un mandat pour analyser l'impact des subventions et négocier avec les Etats-Unis et l'Union Européenne sur le sujet.

La seconde conséquence de la conférence a été la création de l'Association cotonnière africaine (ACA) regroupant les principales sociétés cotonnières de la sous-région.

Le facteur ayant facilité l'alliance entre sociétés cotonnières et représentants des producteurs affiliés à la Roppa a été la formulation claire du but visé, à savoir la suppression des subventions. Cette alliance peut paraître inédite car ces derniers se montrent fort méfiants face à la logique des filières.²³

§ 18. La plainte déposée par le Brésil en septembre 2002 et la publication d'un rapport d'OXFAM International ont donné un coup d'accélérateur au processus. De fait, cela a eu pour conséquence la réalisation d'études par des organisations telles que l'Union économique et monétaire ouest africaine (Uemoa) et la Communauté économique des Etat de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), en plus de celle de la CMA/AOC, qui mettent en évidence l'impact des subventions occidentales sur l'économie africaine.²⁴

§ 19. Les gouvernements des pays concernés n'ont pas fait preuve de célérité dans le traitement du dossier coton. En conséquence, on peut poser leur engagement comme le résultat de la pression croissante des producteurs et des ONG. « Représentants de producteurs et ONG parviennent à tisser un réseau de soutiens associant une expertise diversifiée, articulée à des bureaux genevois spécialisés dans l'accompagnement des pays en développement dans les négociations commerciales (le « groupe de Genève ») : le lien est fait avec les négociateurs africains auprès de l'OMC. »²⁵

²³ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 51 ; D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », *op. cit.*, p. 16 ; D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Les acteurs d'une négociation », *op. cit.*, p. 162.

²⁴ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 51 ; D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », *op. cit.*, p. 16.

²⁵ D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », *op. cit.*, p. 16.

§ 20. Une fois mobilisés, les gouvernements commencent à négocier avec l'OMC. Leur capacité de réaction est toutefois limitée car seuls le Bénin et le Mali disposent d'un ambassadeur permanent à Genève. L'ambassadeur du Bénin sera chargé de la coordination des quatre pays sur ce dossier. Le Burkina Faso, de son côté, a chargé son ambassadeur permanent à Bruxelles de prendre en charge la gestion de la problématique. Dans le cadre décisionnel, toutes ces personnes devront se tourner vers leur capitale, ce qui ne facilite pas leur travail.²⁶

§ 21. Une ultime réunion de préparation s'est tenue à Saly, au Sénégal, entre les seuls acteurs africains cette fois, en vue d'établir une stratégie cohérente pour défendre le coton à la conférence ministérielle de Cancun.²⁷

§ 22. Peu avant le début de la conférence de Cancun, « un « cotton tour » est organisé en France, en Belgique, aux Pays-Bas puis aux Etats-Unis, avec un panel d'acteurs d'Afrique de l'Ouest et du Centre »²⁸. Durant ce même laps de temps, une pétition est remise aux ministres africains du commerce se rendant à la conférence ; plus de 250.000 producteurs africains l'ont signée.²⁹

§ 23. Peu au fait des techniques de négociations et de maîtrise des enjeux au sein de l'OMC, les pays africains n'avaient pas assez d'experts à même de les éclairer. C'est en effet un exercice nouveau pour eux : un nombre fort restreint de pays étaient présents à Marrakech ou à Seattle. Ils avaient peu d'intérêt à participer à ces conférences car ils considéraient que le contenu des résolutions finales était défini par les pré-accords entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Pour illustrer ce propos, lors de la conférence de Cancun, conférence charnière dans le dossier coton, les pays africains ne comptaient qu'une quinzaine d'experts alors que les Etats-Unis était venu avec un panel d'une centaine d'experts. De plus, beaucoup de pays ne disposaient pas de représentant auprès de l'OMC : ils envoyaient leur ambassadeur présent

²⁶ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 52 ; D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », *op. cit.*, p. 16.

²⁷ D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », *op. cit.*, p. 16.

²⁸ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 53.

²⁹ D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », *op. cit.*, p. 16.

à Bruxelles qui, en plus de travail lié à l'Union européenne, devait ajouter à sa charge de travail les sujets abordés à l'OMC, aussi techniques et complexes soient-ils.

Malgré l'aide des institutions spécialisées et des organisations non gouvernementales, il leur est difficile de combattre à armes égales vu la différence flagrante de moyens.³⁰

Initiatives

Initiative sectorielle

§ 24. Le 30 avril 2003, une lettre de soumission est introduite avec le soutien de la Cedeao et de l'Uemoa. Le 16 mai 2003, quatre pays africains producteurs de coton – le Bénin, le Mali, le Tchad et le Burkina Faso – déposent une proposition conjointe à l'OMC requérant la suppression du soutien à l'industrie du coton des Etats-Unis, de la Chine et de l'Union Européenne ainsi qu'une compensation monétaire pour les dommages encourus jusqu'à leur total retrait.

Cette initiative, plus connue sous le nom d' « Initiative pour le coton », a été lancée par ces quatre pays africains qui ont pu compter sur l'aide d'IDEAS³¹, une organisation non gouvernementale basée à Genève³², et sur l'ICTSD³³, également basée à Genève, « confirmant l'influence croissante du monde non gouvernemental dans les négociations commerciales. »³⁴ Elle a également pu s'appuyer sur le soutien financier du Secrétariat d'Etat à l'Economie suisse (SECO), et de six pays donateurs : l'Allemagne, le Danemark, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.³⁵

§ 25. Pour en arriver là, Nicolas Imboden, le directeur exécutif d'IDEAS a dû passer par les capitales des pays africains francophones afin d'inciter les ministres de l'agriculture à

³⁰ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, op. cit., 2005, pp. 70-71.

³¹ International trade, Development, Economic governance and Advisory Services. A l'époque présidée par Arthur Dunkel, ancien directeur général du GATT.

³² J. BAFES, « Cotton Subsidies, the WTO, and the 'Cotton Problem' », World Bank, Policy Research Working Paper, n° 5663, Mai 2011, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3426/WPS5663.pdf?sequence=1>, p. 4.

³³ International Centre for Trade and Sustainable Development.

³⁴ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, op. cit., p. 52.1

³⁵ OCDE, « The Empowerment of Western and Central African Cotton Producers : A Sectoral Approach on Cotton », op. cit., p. 2 ; IDEAS, « « Last but not least »... », op. cit., p. 1.

former une coalition. Ce n'était pas une tâche facile car les gouvernements africains avaient refusé de se joindre au différend du Brésil peu de temps avant.³⁶

§ 26. Les pays à la base de l'initiative ont estimé leurs pertes à \$250 millions durant la saison 2001-2002. Les compensations seraient calculées en fonction de la proportion des subsides et de leur niveau constant ou déclinant. Cependant, il est vite apparu que les compensations financières directes seraient fort improbables.

§ 27. Cette initiative a soulevé une attention considérable lors de la conférence ministérielle de Cancun. La question principale était de savoir s'il fallait traiter le coton de manière séparée et spécifique par rapport aux autres matières premières. Pour finir, il a été décidé que la question des subsides tombait dans la sphère d'action de l'OMC mais que la partie développement devait être gérée par les institutions multilatérales en coordination avec les gouvernements concernés.³⁷

§ 28. L'initiative a cependant été désavouée par les Etats-Unis lors de la conférence de Cancun. Cette dernière n'atteindra aucun résultat probant. Sur le volet agricole, l'Union européenne était prête à réformer la PAC mais elle « s'est heurtée au statu quo américain qui consistait à élargir la question aux barrières tarifaires et non tarifaires, aux fibres synthétiques et au textile »³⁸. La conférence de Cancun est vue comme le tournant des négociations car les pays en voie de développement ont refusé de trouver des accords dans les domaines « de Singapour ».

§ 29. Pour conclure la conférence, le projet révisé de Déclaration ministérielle ne mentionne globalement que les propositions américaines ; propositions rejetées vivement par les pays africains. Pour éviter un blocage, un groupe de pays du G-20 dont font partie le

³⁶ R. GOLDBERG, R. LAWRENCE et K. MILLIGAN, « Brazil's WTO Cotton Case : Negotiation Through Litigation », Harvard Business School, N9-905-405, 23 Septembre 2004, http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/Harvard-Business-School_Goldberg_Brazils-Cotton.pdf, p. 10.

³⁷ J. BAFES, « Cotton and the Developing countries : Implications for Development », in *Trade, Doha, And Development : A Window Into The Issues*, <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/239054-1126812419270/9.Cotton%26.pdf>, pp. 126-127.

³⁸F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, Humanities and Social Sciences, Université d'Auvergne – Clermont-Ferrand I, 2010, p. 45.

Brésil, la Chine et l'Inde soumet un nouveau texte, lui aussi suivi par une soumission de projet élaborée par les pays africains.

Suite à cela, le président de la conférence, Luis Ernesto Derbez, propose de diviser les négociations en cinq groupes³⁹. Cette idée aura pour conséquence la paralysie des négociations.⁴⁰

Fin juillet 2004, un accord d'intention est signé entre les pays africains et les Etats-Unis à Genève pour mettre fin à « l'exception coton » en reversant le dossier dans celui plus général des négociations agricoles internationales, le tout sans poser d'objectifs chiffrés contrairement aux revendications du Bénin.⁴¹

§ 30. Après l'échec de Cancun, une conciliation était nécessaire pour faire avancer le dossier. Lors de la conférence de Genève, en 2004, le conseil général a adopté « l'ensemble des résultats de juillet » qui ont relancé les négociations sur la facilitation des échanges ; les trois autres questions de Singapour restant figées pour le moment.

Une tension existait néanmoins entre les pays africains d'une part et l'UE et les USA de l'autre quant au fait de verser les questions cotonnières dans le dossier agricole, les premiers craignant que cette redistribution fasse perdre sa spécificité au coton. Cette vision sera malgré tout adoptée à la fin des discussions.

Le retard pris dans le processus impliquait que la deadline fixée au 1^{er} janvier 2005 ne serait jamais respectée, les négociateurs espérant passer au stade suivant lors de la conférence de Hong Kong en décembre 2005.⁴²

§ 31. « More importantly, however, Europe did an about-face in the weeks leading up to the July 2004 talks. The EU offered to eliminate \$3 billion in export subsidies in return for the U.S.'s elimination of the export subsidy element in its export credit programs and food aid programs. »⁴³ Pascal Lamy, commissaire européen au commerce à l'époque a confirmé que

³⁹ Les cinq groupes en question sont : Agriculture, Développement, Accès aux marchés des produits non agricoles, « Questions de Singapour » et Autres questions.

⁴⁰ D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », *op. cit.*, p. 16.

⁴¹ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 55 ; OMC, « Doha Work Programme », WT/MIN(05)/DEC, 22 Décembre 2005, p. A-1.

⁴² OMC, *Comprendre l'OMC*, 2008, https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/tif_f.htm, p. 91 ; D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », *op. cit.*, p. 16.

⁴³ R. GOLDBERG, R. LAWRENCE et K. MILLIGAN, « Brazil's WTO Cotton Case : Negotiation Through Litigation », *op. cit.*, p. 15.

cette proposition a été quelque peu forcée par le jugement qui a condamné les subsides à l'export sur le sucre européen.⁴⁴

§ 32. A la conférence de Hong Kong, en 2005, les pays à l'origine de l'initiative sectorielle, soutenus par les pays en voie de développement, ont remis le coton à l'ordre du jour. Les Etats-Unis ont ré-exprimé leur position quant à l'élargissement des négociations à l'investissement, la facilitation des échanges, à la politique de la concurrence et à la transparence des marchés publics. Ils ont néanmoins fait part de la possibilité d'exempter le coton africain de droits de douane si l'idée était appliquée par tous les autres pays. Cette idée n'a pas abouti du fait des trop nombreuses concessions auxquelles devait consentir la Chine.

La conférence ne s'est pas terminée comme la précédente car les parties se sont accordées sur le principe de la suppression des subventions à l'exportation avant la fin de l'année 2006, ce qui entraînera l'abrogation du programme Step-2 aux Etats-Unis par une disposition du *Deficit Reduction Act*, Section 1103, effective le 1^{er} août 2006. Néanmoins, les participants n'ont pas donné de dates ou de chiffres précis pour l'élimination desdits subsides.⁴⁵

Contentieux Brésil – Etats-Unis

§ 33. Le 27 septembre 2002, le Brésil a exigé une consultation avec les Etats-Unis en rapport avec les subsides qu'ils donnaient aux producteurs de coton.

Le 18 mars 2003, l'Organe de Règlement des Différends (ORD) a institué un comité chargé d'examiner le problème car les mesures de conformité prises par les Etats-Unis n'ont pas été jugées suffisantes par le Brésil.⁴⁶ Un arbitrage provisoire a été publié en faveur du Brésil le 26 avril 2004. Ce dernier a été confirmé par la sentence définitive du 8 septembre 2004 qui conclut que les Etats-Unis ont l'obligation de prendre des mesures appropriées afin d'éradiquer les effets négatifs des subsides ou de les supprimer.⁴⁷

⁴⁴ R. GOLDBERG, R. LAWRENCE et K. MILLIGAN, « Brazil's WTO Cotton Case : Negotiation Through Litigation », *op. cit.*, , p. 15.

⁴⁵ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, *op. cit.*, pp. 45 – 46 ; OMC, « Doha Work Programme », *op. cit.*, p. A-7 ; R. SCHNEPF, « Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program », Congressional Research Service, 21 Juin 2011, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32571.pdf>, p. 15 ; OMC, « Dispute Settlement Reports 2009: Volume 9 », Cambridge, 2011, p. 3894.

⁴⁶ J. BAFES, « Cotton Subsidies, the WTO, and the 'Cotton Problem' », *op. cit.*, p. 4.

⁴⁷ J. BAFES, « Cotton and the Developing countries : Implications for Development », in *Trade, Doha, And Development : A Window Into The Issues*, *op. cit.*, p. 124.

§ 34. Concomitamment à cette plainte, plusieurs pays se sont portés tierces parties comme l'autorise l'article 10 du Mémoire d'Accord de l'ORD. Parmi eux, la Chine, l'Argentine, l'Union européenne, le Bénin et le Tchad. En ce qui concerne ces deux derniers pays, l'insistance pendant de nombreuses semaines d'ONG telles qu'OXFAM a été nécessaire pour les convaincre de se joindre à la procédure.⁴⁸

Ce statut de tierce partie a des limites pour des pays tels que le Bénin et le Tchad : si la décision n'est pas appliquée, ils ne peuvent disposer des mesures de rétorsions prévues par le règlement de l'ORD. Ils sont par conséquent tributaires de la bonne exécution de la décision ou des pressions exercées par le Brésil ayant pour objectif que les Etats-Unis rectifient la situation.⁴⁹

§ 35. Le Brésil a fait valoir que les subventions au coton étaient incompatibles avec les dispositions de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires, ainsi qu'avec l'accord sur l'agriculture et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et qu'elles causaient un préjudice grave « to the interests of Brazil because of a significant price depression and price suppression »⁵⁰.

En effet, la « Clause de paix » contenue dans l'article 13 de l'Accord sur l'Agriculture est venue à échéance le 31 décembre 2003. Cette clause protégeait la plupart des subventions contre les plaintes aux fins de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. A l'expiration de celle-ci, il suffisait de démontrer que le montant des subventions attaquées était supérieur à celui de l'année de référence : 1992.⁵¹

§ 36. La demande du Brésil peut être résumée comme suit :

- Durant les quatre saisons de 1999 à 2002, l'aide domestique américaine excédait le soutien fourni en 1992, année limite selon les accords OMC sur les subventions et les mesures compensatoires.

⁴⁸ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, *op. cit.*, p. 44 ; R. GOLDBERG, R. LAWRENCE et K. MILLIGAN, « Brazil's WTO Cotton Case : Negotiation Through Litigation », *op. cit.*, p. 9.

⁴⁹ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁸ J. BAFFES, « Cotton and the Developing countries : Implications for Development », in *Trade, Doha, And Development : A Window Into The Issues*, *op. cit.*, pp. 124-125.

⁵¹ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 34 ; R. SCHNEPF, « Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program », *op. cit.*, p. 5.

- Les paiements directs aux producteurs américains doivent être classés dans la *Boite Orange* et non dans la *Boite verte*⁵² car ils ne sont pas admissibles à l'exemption des engagements de réduction en tant que soutien découplé.
- Les subsides à l'exportation des Etats-Unis violent l'Accord sur l'Agriculture. Les programmes visés sont le Step-2, les programmes de garantie de crédit à l'exportation⁵³ et le *FSC-ETI Act*⁵⁴ de l'année 2000.
- Les subsides à l'exportation américains ont causé un sérieux préjudice.⁵⁵

§ 37. Le Brésil a pu faire droit à sa première demande devant le groupe spécial en démontrant que les mesures de soutien interne américaines ont été supérieures aux engagements pris à l'OMC. En effet, de 1999 à 2002, le montant moyen des subsides était de 3.28 milliards de dollars alors qu'il ne devait normalement pas dépasser 2 milliards de dollars – niveau de 1992 –.⁵⁶

§ 38. Dans sa décision de mars 2005, l'ORD a estimé que « les aides directes et les contrats de flexibilité de production ne correspondent pas vraiment à des aides découplées éligibles à la boîte verte de l'OMC et que le Step-2 est une subvention à l'exportation incompatible avec l'Accord sur l'Agriculture »⁵⁷. L'Organe a également décrété que les *Marketing Loans* et les paiements contra-cycliques limitent la reprise du cours du coton.

« The panel found that U.S. export credit guarantees effectively functioned as export subsidies because the financial benefits returned by these programs failed to cover their long-run operating cost as specified by item (j) of the SCM.⁵⁸ Furthermore, the panel found that this applied, not just to cotton, but to all commodities that benefit from U.S. commodity

⁵² Ces classements seront développés dans la partie ci-après « Aspects du dossier coton » au §82.

⁵³ Par cela, le Brésil vise le GSM-102, le GSM-103 et le SCGP (Supplier Credit Guarantee Program).

⁵⁴ Foreign Sales Corporation – Extraterritorial Income Exclusion.

⁵⁵ J. BAFFES, « Cotton and the Developing countries : Implications for Development », in *Trade, Doha, And Development : A Window Into The Issues*, op. cit., pp. 124-125 ; R. SCHNEPF, « Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program », op. cit., pp. 5-12.

⁵⁶ Article 5, c), Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires ; R. SCHNEPF, « Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program », op. cit., p. 6.

⁵⁷ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, op. cit., p. 44.

⁵⁸ L'Annexe de l'Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires établit dans sa liste exemplative, point j), que consiste en une subvention à l'exportation la « Mise en place par les pouvoirs publics (ou par des organismes spécialisés contrôlés par eux) de programmes de garantie ou d'assurance du crédit à l'exportation, de programmes d'assurance ou de garantie contre la hausse du coût des produits exportés, ou de programmes contre les risques de change, à des taux de primes qui sont insuffisants pour couvrir, à longue échéance, les frais et les pertes au titre de la gestion de ces programmes ».

support programs and receive export credit guarantees. »⁵⁹ Par ces mots, le groupe spécial se réfère aux programmes EEP et DEIP. Le premier octroyant aux producteurs des paiements en liquide pour leur permettre d'exporter une certaine marchandise sur un certain marché à un prix compétitif, le deuxième consistant également en l'octroi aux exportateurs américains de paiements comptants afin de vendre certains produits laitiers à des prix inférieurs que leur prix d'achat.⁶⁰

§ 39. Un lien causal a donc été établi entre les subsides américains et la compression des prix sur quatre bases.

- Les Etats-Unis exercent une influence substantielle sur le marché mondial du coton en raison de l'importance relative de la production et de l'exportation du coton américain.
- Les subventions américaines pertinentes sont directement liées aux prix mondiaux et par conséquent préservent les producteurs américains de la baisse des prix.
- Il existe une coïncidence temporaire entre les subsides américains et la compression des prix mondiaux.
- Il existe une divergence entre les coûts de production totaux des producteurs de coton américains et le chiffre d'affaire total.⁶¹

Toutefois, les mesures de soutien américaines qui ne sont pas subordonnées au prix du marché n'ont pas été incluses dans la sentence car le groupe spécial a estimé qu'il n'y avait pas assez de liens entre le programme des paiements directs et les décisions de planter du coton pour déclarer le programme de paiements directs un facteur sérieux de compression des prix.

« The panel also did not find in favor of Brazil's alleged serious prejudice in terms of an effect on international market share. »⁶²

L'article 6.3 de l'Accord SMC énonce les facteurs indiquant l'existence d'un préjudice sérieux. Un de ces facteurs étant présent, le groupe spécial s'est prononcé en faveur du Brésil concernant le préjudice sérieux pour la période allant de 1999 à 2002.

§ 40. L'analyse économique présentée par le Brésil fut prise en compte dans l'examen des effets des subsides cotonniers américains.⁶³

⁵⁹ R. SCHNEPF, « Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program », *op. cit.*, p. 9.

⁶⁰ Export Enhancement Program et Dairy Export Incentive Program.

⁶¹ D. SUMNER, « Boxed In : Conflicts between U.S. farm policies and WTO obligations », *op. cit.*, p. 8.

⁶² R. SCHNEPF, « Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program », *op. cit.*, p. 11.

⁶³ D. SUMNER, « A Quantitative Simulation Analysis of the Impacts of U.S. Cotton Subsidies on Cotton Prices and Quantities », Octobre 2003, http://www.ncsu.edu/project/arepublication/Effects_US_Cotton_Subsidies.pdf.

§ 41. Les Etats-Unis ont fait appel mais le premier jugement est resté en grande partie intact. L'Organe d'Appel a recommandé la suppression des programmes interdits dans un délai de 6 mois après l'adoption du rapport par l'Organe de Règlement des Différends. La décision a été rendue sur fond de critiques sur les négociations agricoles en cours, l'expiration de la clause de paix, la position plus ferme prise par le G-20 et l'initiative sectorielle sur le coton de l'Afrique de l'Ouest.⁶⁴

§ 42. A l'expiration des *deadlines*, le Brésil a requis l'autorisation de l'OMC d'imposer des contremesures à hauteur de 3 milliards de dollars. Ce montant a été ramené à 1.155 milliards par an. Le 18 août 2005, les deux parties se sont accordées, dans une convention procédurale, pour suspendre temporairement les procédures relatives aux subsides interdits.

Le 21 septembre, alors qu'aucune mesure américaine n'a été prise ou même annoncée, le Brésil demande la possibilité d'actionner des contremesures évaluées à 1.037 milliards de dollars dans le champ d'action du TRIPS et du GATS étant donné que les éventuelles mesures prises dans le secteur des biens auraient eu plus d'effet négatif sur l'économie et les consommateurs brésiliens que sur les exportateurs américains.

§ 43. Le 27 juillet 2007, le groupe spécial de mise en conformité a émis un rapport intérimaire qui a été confirmé par l'Organe d'Appel le 2 juin 2008 établissant que les Etats-Unis n'ont pas rempli leurs obligations dues en vertu des articles 5 (c) et 6 (c) de l'Accord SMC – en cause, l'effet de compression des prix – et des articles 10.1 et 8 de l'Accord sur l'Agriculture et 3.1 (a) et 3.2 de l'Accord SMC – en cause, le programme GSM-102 – .

Le groupe spécial a rejeté la demande de représailles de \$350 millions pour compenser le préjudice causé par le Step-2 car ce genre de contremesure n'est disponible que quand l'Etat ne s'est pas mis en conformité : les Etats-Unis avaient entre-temps supprimé le programme.

Les représailles de \$1.155 milliards visant les subventions intersites ont été abaissées à \$147.4 millions pour l'année 2006 car le Brésil ne peut agir qu'en fonction de son importance sur le marché mondial.

Concernant les subsides contestables, le montant annuel a été fixé à \$147.3 millions, ce qui donne un total \$294.7 millions annuel de représailles permises.

⁶⁴ J. BAFES, « Cotton : Market Setting, Trade Policies, And Issues », World Bank, Washington, D. C., 2004, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14735>, p. 271 ; R. SCHNEPF, « Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program », *op. cit.*, p. 12.

Dans le cas du *cross-retaliation*, le groupe spécial a autorisé le Brésil à en faire usage si le montant total des contremesures est supérieur à un seuil annuel⁶⁵ fixé à \$409.7 millions en 2007.⁶⁶

§ 44. En décembre 2009, l'OMC a accordé au Brésil la possibilité d'user de contremesures à hauteur de \$830 millions, non seulement dans le secteur du coton mais aussi dans des secteurs tels que les services et la propriété intellectuelle.⁶⁷ « The threshold varies (...) but is currently estimated at \$561 million, yielding a remaining value of \$268.3 million (...) in eligible cross-retaliatory countermeasures. »⁶⁸

§ 45. Suite à ce processus, le Brésil et les Etats-Unis sont parvenus à un arrangement, proposé le 5 avril 2010, pour que le Brésil n'use pas de contremesures en contrepartie de plusieurs concessions. Les deux Etats ont conclu le « Cadre pour une solution mutuellement convenue du différend Coton ».

Les Etats-Unis ont négocié celui-ci afin de se mettre à l'abri de tout dommage collatéral politique qu'auraient causé les représailles brésiliennes.

L'accord-cadre contient deux éléments clés. Tout d'abord, il pose les bases des négociations en vue d'atteindre une solution amiable au différend, notamment en imposant une limite sur les subsides faussant le marché. Ensuite, l'entente prévoit des repères pour changer certains éléments du programme GSM-102 et des examens opérationnels semestriels.⁶⁹

§ 46. De manière plus interpellante, les Etats-Unis ont accepté l'établissement d'un fonds estimé à \$147.3 millions par an, sur une base pro rata, en vue de fournir une assistance technique et un renforcement des capacités de production du secteur cotonnier brésilien. En aucun cas l'argent ne pourra être utilisé comme un subside direct.

⁶⁵ Le seuil est calculé selon la formule $T_{t+1} = T_t * (1 + g_{t+1})$ où T est le seuil de l'année, T_{t+1} le seuil de l'année suivante et g_{t+1} la variation en pourcentage de la valeur des importations totales du Brésil en provenance des USA.

⁶⁶ R. SCHNEPF, « Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program », *op. cit.*, pp. 16-22 ; OMC, « Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland : Summary of the Dispute to Date », WT/DS267, 30 Octobre 2014, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm, p. 5 ; OMC, « Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland », WT/DS267/42, 9 Novembre 2009, p. 2.

⁶⁷ J. BAFFES, « Cotton Subsidies, the WTO, and the 'Cotton Problem' », *op. cit.*, p. 5 ; J. BAFFES, « Learning from the « Cotton Problem » : Settling Trade Disputes », International Economic Bulletin, 17 Juin 2010, <http://carnegieendowment.org/2010/06/17/learning-from-cotton-problem-settling-trade-disputes/51g>, p. 2 ; OMC, « Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland », WT/DS267/43, 12 mars 2010, pp. 1-2.

⁶⁸ R. SCHNEPF, « Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program », *op. cit.*, p. 24.

⁶⁹ J. BAFFES, « Cotton Subsidies, the WTO, and the 'Cotton Problem' », *op. cit.*, p. 6 ; R. SCHNEPF, « Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program », *op. cit.*, pp. 26-27.

Les USA ont commencé en juin 2010 à payer à l'Institut Brésilien du Coton \$12.275 millions mensuellement, avec une première tranche de \$34.3 millions.⁷⁰

§ 47. Dans le *Mémorandum d'entente*, les deux parties reconnaissent que d'autres pays en voie de développement ont été lésés par les subsides américains mais n'ont jamais porté le différend à l'OMC. Il est intéressant de noter que ce *Mémorandum* établit que « the fund may also be used for activities related to international cooperation in the cotton sector in sub-Saharan Africa, in Mercosur members and associated members, in Haiti, or any other developing country as the parties may agree upon (...) ». Or, il est peu vraisemblable que le Brésil ait davantage besoin d'une assistance technique que l'Ouganda ou Haïti – qui ne produit pas de coton –. Qui plus est, le soutien qui peut être fourni à la quarantaine de pays en voie de développement producteurs de coton est tout à fait inadéquat étant donné la taille de l'enveloppe prévue dans le *Mémorandum*.⁷¹

On peut donc suspecter que cette clause a été introduite dans le *Memorandum* pour que le Brésil puisse écarter toute déclaration les accusant de passer un accord sur le dos des pays africains. Le Brésil va néanmoins consacrer environ 10% de ce montant à l'aide au développement des pays africains producteurs de coton.⁷²

§ 48. Ainsi, les USA vont compenser le secteur du coton au Brésil jusqu'à ce que le problème des subsides soit résolu, ce que le C-4 avait en vain demandé auparavant. Cet accord, bien que positif dans la perspective de résolution du conflit, met en évidence « two key shortcomings of the current trading system : the inability of less powerful trading partners to bring their cases to the WTO and the need to broaden « sentencing » to include financial compensation when countermeasures are not applicable »⁷³.

§ 49. L'aide technique accordée aux producteurs brésiliens va leur permettre d'augmenter leur rendement. La plus grande quantité de coton présente sur le marché mondial fera du même coup baisser les prix. On peut remarquer que cette manière de résoudre un

⁷⁰ R. SCHNEPF, « Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program », *op. cit.*, pp. 28-29.

⁷¹ J. BAFFES, « Learning from the « Cotton Problem » : Settling Trade Disputes », *op. cit.*, pp. 2-3.

⁷² IDEAS, « Brazil-US Cotton case solved: what does that mean for African cotton producing countries ? », Newsletter n° 8, 30 Octobre 2014, <http://www.ideascentre.ch/?p=5294>, p. 4 ; ICTSD, « Le dossier du coton à l'OMC : situation et perspectives d'évolution », Passerelles, Vol. 14, n° 5, 25 Novembre 2013, <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/le-dossier-du-coton-%C3%A0-l%E2%80%99omc-situation-et-perspectives-d%E2%80%99C3%A9volution>, p. 1.

⁷³ J. BAFFES, « Cotton Subsidies, the WTO, and the 'Cotton Problem' », *op. cit.*, p. 7.

conflit au moyen d'une compensation financière peut créer des dommages collatéraux, à moins que celle-ci ne soit faite d'une façon qui ne distorde pas le marché.⁷⁴

§ 50. Malgré tout, ni le Comité, ni l'Organe d'Appel n'ont expressément affirmé qu'un programme ne pouvant être classé dans la catégorie verte – *Green-box* – ne remplirait pas non plus les conditions pour être qualifié de mesure générale de soutien – MGS –.

La mesure générale de soutien exprime les engagements de réduction du soutien interne.⁷⁵

Cependant, il ressort de ce différend qu'aucun des programmes de soutien du coton aux Etats-Unis ne peut appartenir à la *Green-box*, contenant les politiques de soutien ayant un effet de distorsion minimal sur le commerce.⁷⁶

§ 51. Le 16 octobre 2014, le Brésil et les Etats-Unis ont notifié à l'Organe de Règlement des Différends que, conformément à l'article 3.6 du règlement de l'ORD, ils avaient conclu un *Memorandum of Understanding* et convenu de terminer le différend.⁷⁷

§ 52. Le jugement rendu par l'ORD a eu plusieurs répercussions sur l'OMC et l'Agenda du Développement de Doha.

Tout d'abord, il s'agit du premier cas d'un pays en développement qui conteste un programme de subventions agricoles de l'OCDE à l'OMC, cela peut créer un précédent. Ce jugement signifie non seulement une victoire du Brésil mais, plus particulièrement, dans l'optique de l'expiration de la clause de paix, le début d'une longue série d'affaires.

Si d'autres cas suivent, il pourrait y avoir un changement dans l'orientation des activités de l'OMC : des négociations, on passerait à un règlement des litiges.

Une façon d'éviter une augmentation significative de ces différends serait d'enregistrer des progrès significatifs dans l'agenda de développement de Doha. Par conséquent, la décision peut aider les organismes tels que la Commission européenne et le Bureau du représentant américain au commerce à affronter les lobbies protectionnistes.

De plus, la décision renforce les revendications de nombreux pays en développement estimant que les subventions de l'OCDE faussent le marché mondial des produits de base et abaissent les prix mondiaux.

⁷⁴ J. BAFES, « Cotton Subsidies, the WTO, and the 'Cotton Problem' », *op. cit.*, p. 7.

⁷⁵ D. SUMNER, « Boxed In : Conflicts between U.S. farm policies and WTO obligations », *op. cit.*, p. 10.

⁷⁶ D. SUMNER, « Reducing Cotton Subsidies : The DDA Cotton Initiative », in *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (K. ANDERSON ET W. MARTIN), *op. cit.*, p. 28.

⁷⁷ OMC, « Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland : Summary of the Dispute to Date », *op. cit.*, p. 10.

Enfin, ce différend met en lumière l'importance des modèles analysant les effets des subventions sur les prix mondiaux et parts à l'exportation, ce qui rend les développeurs de modèles plus responsables de leur analyse. Le jugement révèle l'importance et la faiblesse des mesures actuelles de soutien et les différentes définitions que l'OMC, les États-Unis, et l'UE accordent au « soutien découplé ». ⁷⁸

§ 53. Quant au *deal* conclu entre le Brésil et les États-Unis, il n'entrave en rien la liberté des pays africains d'introduire une plainte à l'OMC et ne modifie pas leur position dans les négociations. Il permet par contre de demander une aide technique au Brésil. Ceci n'est en revanche ni un droit des pays africains, ni une obligation pour le Brésil. ⁷⁹

Blocage des négociations à l'OMC

Instigateurs

§ 54. La clé du problème a été l'organisation des personnes concernées pour non seulement attirer l'attention des pouvoirs publics mais aussi pour les inciter à agir. Il faut donc que cette organisation ait un impact réel afin de faire bouger les décideurs.

A cette fin, il n'a pas fallu de mission pour dicter une conduite à suivre : le tout s'est fait grâce à internet et sur un site où les gens pouvaient témoigner de leur soutien au projet.

Par la suite, les organisations gouvernementales se sont ralliées au mouvement. Les États l'ont rejoint ensuite. ⁸⁰

§ 55. Un facteur a fortement aidé à faire grandir l'initiative : les producteurs ont réussi à collaborer entre eux au-delà des frontières. Dans chaque pays produisant du coton, il existe des associations nationales défendant les intérêts du secteur cotonnier. Ces dernières manquaient malheureusement d'impact au niveau régional et international. Suite à ce constat, les producteurs de coton ont saisi l'intérêt de bâtir une association internationale : l'Association des Producteurs de Coton Africain – APROCA –.

⁷⁸ J. BAFFES, « Cotton and the Developing countries : Implications for Development », in *Trade, Doha, And Development : A Window Into The Issues*, op. cit., pp. 125-126.

⁷⁹ IDEAS, « Brazil-US Cotton case solved: what does that mean for African cotton producing countries ? », op. cit., p. 5.

⁸⁰ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, op. cit., p. 20.

§ 56. Afin de pouvoir porter un différend à l'OMC, un dossier sérieux et concret doit être établi. Seulement les pays africains concernés n'avaient pas les ressources nécessaires pour financer des études sur le marché du coton et sur l'impact des subsides sur ledit marché. Aussi, une ONG du nom d'IDEAS, basée à Genève, a-t-elle apporté une aide significative pour permettre de déclencher l'initiative sur le coton.

Alliances

§ 57. L'un des principaux facteurs du succès de l'initiative sur le coton est son approche stratégique, basée sur un problème concret touchant directement le développement des pays concernés. Les instigateurs de celle-ci ont élaboré des positions claires et cohérentes, qui ont poussé ces intérêts dans des groupes plus larges tels que le groupe africain mais aussi celui des pays en voie de développement.⁸¹

Domaines concernés

§ 58. Lors du sommet de Cancun, les thèmes à aborder étaient les quatre domaines de Singapour, en l'occurrence : la politique de concurrence, la transparence des marchés publics, l'investissement et la facilitation des échanges. Les pays africains ont rajouté à l'ordre du jour l'agriculture et plus particulièrement le coton.

Paralysie des négociations à l'OMC

§ 59. En vue de la conférence de Cancun, un « cotton day » est organisé deux jours avant l'ouverture de celle-ci. Il a pour but de tester les différents arguments des délégations et commencer à interpeller les médias présents.

Dès le départ, « l'Union Européenne cherche à minimiser ses responsabilités en arguant qu'elle n'exporte pas de coton et ne dispose pas de mécanisme de soutien aux exportations. Les Etats-Unis (...) rejettent toute idée de concession sur les subventions et proposent une approche plus large englobant le coton et le textile »⁸².

⁸¹ OCDE, « The Empowerment of Western and Central African Cotton Producers : A Sectoral Approach on Cotton », *op. cit.*, p. 5.

⁸² E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 53.

§ 60. Le président de la conférence et ministre mexicain des Affaires étrangères, propose alors de diviser les négociations en cinq catégories : agriculture, développement, accès aux marchés des produits non agricoles, « questions de Singapour » et toutes les autres questions. Cette décision s'est avérée inadéquate car elle a eu pour suite la paralysie des négociations. Les véritables négociations se sont alors déroulées dans des lieux de contacts informels et ont eu pour résultat la formation de deux alliances : le G-90⁸³ et une coalition objective USA-UE faisant des « Questions de Singapour » un préalable à toute négociation sur d'autres sujets.⁸⁴

§ 61. La conférence ministérielle qui s'est déroulée à Cancun a donné un autre visage à l'OMC. En effet, les pays africains ont décidé de marquer le coup en bloquant les décisions envisagées par les Etats-Unis et l'Union Européenne parce que le consensus se faisait généralement sans apport positif et contre l'intérêt de la société civile africaine. Par conséquent, ils ont refusé le consensus car la conférence n'a pas apporté de solution à la question agricole alors que les pays occidentaux disposaient des solutions pour leurs problèmes. Il va de soi que le dossier coton ne se limite pas uniquement à régler ce problème : bénéficiant de la meilleure organisation, il illustre les obstacles au bon développement de l'Afrique.⁸⁵

§ 62. En interne, l'Union européenne avait la volonté de faire des propositions constructives mais ces dernières n'ont jamais été extériorisées. La France, l'Allemagne et les Pays-Bas ont essayé de trouver une solution. Cependant, cette attitude bienveillante n'était pas inconditionnelle : les ministres de l'Agriculture étaient moins enclins à supporter des offres relatives à la suppression de subventions agricoles.⁸⁶

§ 63. L'échec de la conférence ministérielle de Cancun, dû au refus de compromis des Etats-Unis concurremment à l'insistance des pays en voie de développement d'aborder le sujet agricole et les subventions problématiques de l'Union européenne et des Etats-Unis, a

⁸³ Groupe constitué des pays les moins avancés (PMA), des pays de l'Union africaine (UA) et des pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP).

⁸⁴ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, op. cit., p. 54 ; D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », op. cit., p. 16.

⁸⁵ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, op. cit., pp. 16-21.

⁸⁶ D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », op. cit., p. 17.

permis une prise de conscience qui a mené les pays membres à créer un sous-comité au coton en novembre 2004.

Les Etats membres ont créé le sous-comité afin de privilégier le coton dans les négociations. Ils ont également attribué au Directeur général de l'OMC la mission de mettre en place un cadre consultatif en rapport avec le coton.⁸⁷

§ 64. L'Uemoa, une fois sa représentation établie à Genève en 2011, a intensifié ses efforts en faveur du coton, non seulement à Genève, mais également à Washington et à Bruxelles.⁸⁸

§ 65. La conférence ministérielle de Genève a modifié l'approche en décidant que les membres devaient choisir les questions moins problématiques sur lesquelles un accord plus rapide serait envisageable. C'est sur cette base que la conférence ministérielle de Bali a pu accoucher d'un accord concernant l'agriculture. Les Etats membres ont ainsi déclaré que des efforts allaient être entrepris dans l'élimination des subventions à l'exportation et qu'ils allaient améliorer l'accès aux marchés pour les produits du coton provenant des PMA⁸⁹ et l'aide au développement de la filière dans ces pays. Malheureusement, les propositions du C-4 en ce sens n'ont pas été retenues lors de la conférence de Bali. La seule concession faite a été l'engagement à plus de transparence dans le secteur du coton. Le seul résultat de cette conférence a été le retour à une situation similaire à celle de 1993 : les mesures prises favorisent presque toutes les pays du Nord.⁹⁰

⁸⁷ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, op. cit., p. 46.

⁸⁸ IDEAS, « Coton : d'où viendra la solution ? de Genève, de Washington ou de Bruxelles ? », Newsletter n°89, 3 Mars 2011, <http://www.ideascentre.ch/?p=2404>, p. 2.

⁸⁹ Pays les Moins Avancés.

⁹⁰ A. MASSOT, « Le Cycle de Doha et l'Agriculture », Fiches techniques sur l'Union européenne, Mars 2015, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.8.html, p. 3 ; FAO, « Le paquet de Bali et ses répercussions pour le commerce et la sécurité alimentaire », Dossiers de la FAO sur les politiques commerciales concernant les questions liées aux négociations de l'OMC sur l'agriculture, n°16, <http://www.fao.org/docrep/019/i3658f/i3658f.pdf>, p. 1 ; AGRITRADE, « Rapport à la une : Aspirations et attentes des pays ACP et issue de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC », 11 Décembre 2013, <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Sujets/Accord-de-l-OMC/Aspirations-et-attentes-des-pays-ACP-et-issue-de-la-neuvieme-Conference-ministerielle-de-l-OMC>, p. 3 ; P. VINCENT et A. ZACHARIE, « Echanger librement ? », Le 15^e jour du mois, mensuel de l'Université de Liège, Janvier 2014/230, le15jour.ulg.ac.be/PDFServlet?id=c_45932&lang=fr, p. 2.

Continuité

§ 66. L'initiative sur le coton est l'exemple d'une coalition réussie et un modèle à suivre pour tout pays comptant défendre ses intérêts commerciaux⁹¹ sans avoir un poids économique suffisant pour user de contremesures en cas de condamnation par l'ORD.

§ 67. D'un autre côté, l'approche du Secrétariat d'Etat à l'Economie suisse dans ce secteur a démontré qu'un tel soutien pouvait contribuer à la réduction de la pauvreté et aider à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement.

§ 68. « Parallèlement au processus de négociation et toujours à la suite de l'initiative pour le coton, les Etats-Unis et l'Union européenne se sont engagés à soutenir les filières des pays en voie de développement dans l'objectif de pallier le préjudice potentiel subi par ces derniers du fait des subventions. »⁹² Les Etats-Unis ont mis cela en œuvre via le programme WACIP tandis que l'Union Européenne l'a fait à travers de son Partenariat avec l'Afrique pour le coton conclu en juillet 2004 au forum de Paris. Suite à cela, un Comité d'Orientation et de Suivi ACP-UE sur le coton (COS-coton) a été créé.

Le WACIP est un plan triennal qui a pour but de majorer le revenu des cultivateurs de coton de 15%, celui des artisans transformateurs de 20% et celui des égreneurs de 2%.

Le Partenariat avec l'Afrique pour le coton ne s'adresse pas exclusivement aux pays du C-4 comme le fait le WACIP mais à tous les pays producteurs de coton et est doté d'un budget de €11 millions pour la période 2012-2016.

En collaboration avec le CNUCED, le COS-coton vise à établir une Feuille de Route Panafricaine sur le Coton portée sur les problématiques de productivité, de commercialisation et de valeur ajoutée.⁹³

En plus des efforts de l'Union Européenne, la France et l'Allemagne aident aussi les filières africaines par leurs agences de développement (respectivement AFD et GTZ) à hauteur de €60 millions pour la première citée et €28 millions pour la seconde. Le Royaume-Uni également soutient la recherche en Afrique depuis plus d'une décennie.

⁹¹ OCDE, « The Empowerment of Western and Central African Cotton Producers : A Sectoral Approach on Cotton », *op. cit.*, p. 7.

⁹² F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, *op. cit.*, p. 47.

⁹³ COS-COTON, « Mise à jour relative au Partenariat Union Européenne – Afrique sur le coton », *op. cit.*, pp. 8-13.

Bien que positivement accueillies, ces initiatives sont jugées insuffisantes par les pays bénéficiaires.⁹⁴

§ 69. En prélude à la conférence ministérielle de Genève devant se tenir en décembre 2011, le C-4 et le groupe ACP – qui a réaffirmé son entier soutien à la cause cotonnière – ont étudié les différentes manières de faire avancer le dossier du coton dans les négociations. Ils ont d’ailleurs réétudié la possibilité d’introduire une plainte à l’ORD contre les Etats-Unis.⁹⁵

§ 70. Bien qu’il n’y ait rien à attendre comme résultat de la conférence de Genève – à cause de divergences dépassant les enjeux liés au coton entre les acteurs importants –, le C-4 s’est mobilisé pour ne pas faire oublier le coton, que ce soit *via* des déclarations officielles ou *via* des discussions informelles avec les protagonistes.⁹⁶

§ 71. Les côtés positifs de la conférence ont été l’annonce de la reconduction du WACIP pour quatre ans à hauteur de \$16 millions et l’annonce surprise américaine d’accorder un accès en franchise et sans contingent⁹⁷ pour le coton upland⁹⁸ provenant des PMA.

La Chine a également proposé un accès au marché DFQF aux PMA. Elle excluait toutefois le coton brut de cette concession. Avant de critiquer cette mesure, il faut tenir compte du fait que la Chine importe la majorité de l’exportation africaine de coton.

En marge de la conférence, la Chine et le C-4 ont conclu un protocole d’assistance de \$20 millions sur trois ans.⁹⁹

Dans le même cadre, l’Inde a engagé \$5 millions sur la période 2012-2014 afin de procurer une assistance technique au coton africain.¹⁰⁰

⁹⁴ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l’économie malienne*, *op. cit.*, pp. 47 – 50 ; CNUCED, « The 2014 Farm Bill and its Implications for Cotton Producers in Low-income Developing Countries », *op. cit.*, p. 18.

⁹⁵ IDEAS, « Coton : d’où viendra la solution ? de Genève, de Washington ou de Bruxelles ? », *op. cit.*, p. 2.

⁹⁶ IDEAS, « CM8 et coton : le sujet bien présent, mais après ? », Newsletter n°98, 12 Janvier 2012, <http://www.ideascentre.ch/?p=1421>, p. 2.

⁹⁷ Aussi mentionné par l’acronyme DFQF.

⁹⁸ Le terme « upland » provient de la période coloniale. Les premiers plans de coton furent plantés sur des îles au large des côtes de Floride, Géorgie et des Carolines. Ce coton était appelé « Sea Island Cotton ». Les colonisateurs débarquant sur le continent avaient besoin de nouvelles variétés à cause des conditions climatiques différentes. Ces nouvelles variétés reçurent le nom de « upland ». A ce jour, près de 95% du coton mondial est classifié en tant que « upland ».

⁹⁹ IDEAS, « CM8 et coton : le sujet bien présent, mais après ? », *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁰ AGRITRADE, « Note de synthèse - Mise à jour 2013 : Secteur du coton », 20 Décembre 2013, <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Produits-de-base/Coton/Note-de-synthese-mise-a-jour-2013-Secteur-du-coton>, p. 4.

§ 72. La *Farm Bill* ayant une importance capitale dans la prise de position américaine et son renouvellement étant prévu en 2012, une délégation du C-4 s'est rendue en juin à Washington pour plaider leur cause. Ils n'ont pas condamné tous les subsides mais ont surtout appelé les Etats-Unis à réformer ses programmes en veillant à ne pas impacter les pays en voie de développement outre mesure, à ne pas surprotéger les cotonculteurs américains des fluctuations de prix et en enfreignant le moins possible les règles de l'OMC. Cependant on peut admettre facilement que le C-4 n'a pas eu beaucoup d'influence sur la *Farm Bill*.¹⁰¹

§ 73. Parmi les programmes présents aux Etats-Unis, l'AGOA¹⁰² avait une durée limitée : il expirait le 30 septembre 2012. Après d'âpres négociations, il a été prolongé de trois ans. Ce programme aide 86% des exportations de vêtements africains vers les USA.¹⁰³

§ 74. Le 19 novembre 2013, le C-4, l'UE, les USA et le Brésil ont négocié un compromis, ayant trait au coton, acceptable pour toutes les parties.¹⁰⁴

§ 75. La conférence de Bali, en décembre 2013, était vue comme une des dernières chances de survie de l'OMC et des négociations multilatérales à cette échelle. Sur le dossier du coton, les Etats membres ont convenu de tenir une discussion spécifique deux fois par an pour « examiner les faits nouveaux pertinents liés au commerce concernant les trois piliers accès aux marchés, soutien interne et concurrence à l'exportation en relation avec le coton »¹⁰⁵. Les débats porteront surtout sur les formes de subventions et les mesures à l'exportation d'effet équivalent.

Ils ont également « convenu d'un engagement politique consistant à ne pas accroître les subventions à l'exportation dans l'agriculture et ont réaffirmé l'objectif final qui était d'éliminer toutes les formes de mesures (...) d'« effet équivalent » à celui des subventions »¹⁰⁶. Ils ont également convenu d'accorder un accès DFQF aux PMA pour leurs

¹⁰¹ IDEAS, « Une 100^{ème} au gout d'inachevé », Newsletter n°100, 16 Juillet 2012, <http://www.ideacentre.ch/?p=1413>, pp. 6-7.

¹⁰² African Growth Opportunity Act.

¹⁰³ AGRITRADE, « Note de synthèse - Mise à jour 2013 : Secteur du coton », *op. cit.*, pp. 7-8.

¹⁰⁴ ICTSD, « Le dossier du coton à l'OMC : situation et perspectives d'évolution », *op. cit.*, p. 1.

¹⁰⁵ OMC, « Décision ministérielle du 7 décembre 2013 », WT/MIN(13)/41 et WT/L/916, 11 Décembre 2013, p. 1.

¹⁰⁶ FAO, « Le paquet de Bali et ses répercussions pour le commerce et la sécurité alimentaire », *op. cit.*, p. 2.

exportations en direction des pays développés et en développement capables de fournir un tel accès.¹⁰⁷

§ 76. La mise en œuvre de Bali ne se fera qu'en fonction de la capacité des pays en voie de développement et des pays les plus pauvres. Trois catégories ont été établies, allant de la mise en œuvre immédiate à la mise en œuvre dépendante d'une assistance ; les pays bénéficiaires définiront les dispositions qu'ils incluront dans ces catégories.¹⁰⁸

§ 77. Outre cette avancée, seule la proposition du 16 juin 2006 formulée par le C-4 a été incluse dans le projet de modalités sur l'Agriculture, qui est le texte de base des négociations multilatérales à l'OMC. Celles-ci se poursuivent sans résultat probant. Il faudra faire attention à ne pas sacrifier une nouvelles fois les pays en voie de développement car il pourrait en résulter un rejet de l'OMC, une nouvelle paralysie des négociations ou la présentation de propositions inacceptables pour les pays du Nord.¹⁰⁹

¹⁰⁷ FAO, « Le paquet de Bali et ses répercussions pour le commerce et la sécurité alimentaire », *op. cit.*, p. 2 ; AGRITRADE, « Rapport à la une : Aspirations et attentes des pays ACP et issue de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC », *op. cit.*, p. 2.

¹⁰⁸ AGRITRADE, « Rapport à la une : Aspirations et attentes des pays ACP et issue de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC », *op. cit.*, pp. 6-7.

¹⁰⁹ ICTSD, « Le dossier du coton à l'OMC : situation et perspectives d'évolution », *op. cit.*, p. 1 ; P. VINCENT et A. ZACHARIE, « Echanger librement ? », *op. cit.*, p. 2.

Partie II : Aspects du dossier coton

§ 78. Si le problème posé est à l'origine social et économique, il va se transformer en sentiment d'injustice dû au non-respect de prescriptions commerciales internationales au cours de son développement dans la sphère internationale.¹¹⁰

§ 79. Après la conférence ministérielle de Cancún en septembre 2003 et au vu des nombreuses difficultés rencontrées sur ce dossier, il a été décidé que l'initiative sur le coton devait être divisée en deux volets : le développement, qui traite essentiellement de la compensation financière, et le commerce, qui vise au retrait total des subsides.¹¹¹ Lors d'un séminaire de travail en mars 2004, il a été également décidé que les institutions financières internationales, de même que d'autres organisations internationales et bilatérales allaient soutenir le processus dans sa composante de développement.

§ 80. Par ce fait, l'unité de l'initiative africaine est éclatée entre les deux aspects, ce pourquoi les pays africains se sont en vain opposés à cette dissociation du dossier. De plus, ils n'ont pas pu compter sur le soutien des ONG qui, bien qu'elles reconnaissent l'existence d'un lien entre les deux, ont soutenu le point de vue du traitement de cette affaire sous la forme adoptée.¹¹²

§ 81. D'un point de vue plus technique, l'Accord sur l'Agriculture contient quelques exceptions à l'interdiction générale des subsides à l'exportation : selon les articles 8 et 9 de l'Accord, l'utilisation de tels subsides est autorisé « only for products for which members agreed to phase down listed export subsidies according to schedules published in 1994 »¹¹³.

§ 82. Il existe trois différentes catégories dans le système des supports domestiques : « Green-box », « Blue-box » et « Amber-box ». La *Green-box* renferme les mesures de soutien sans relation avec le prix et la production : elles ne causent que des distorsions commerciales minimales. Elles sont contenues dans l'Annexe 2 de l'Accord sur l'Agriculture.

¹¹⁰ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, op. cit., p. 61.

¹¹¹ J. BAFES, « Cotton Subsidies, the WTO, and the 'Cotton Problem' », op. cit., p. 5.

¹¹² E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, op. cit., p. 54.

¹¹³ D. SUMNER, « Boxed In : Conflicts between U.S. farm policies and WTO obligations », op. cit., p. 5.

La *Blue-box* comprend des politiques appartenant normalement à l'*Amber-box* mais sont accompagnées de conditions destinées à réduire la distorsion.¹¹⁴

L'*Amber-box*, définie dans l'article 6 de l'Accord sur l'Agriculture, englobe les politiques affectant la production et le commerce. Il s'agit par exemple des mécanismes de support des prix ou encore des subsides liés au prix ou à la production.¹¹⁵

§ 83. En outre, l'article 3 de l'Accord SMC¹¹⁶ définit les subsides interdits, parmi lesquels se trouvent les subsides à l'exportation « except when they are explicitly listed for gradual reduction under the provisions in the Agriculture Agreement »¹¹⁷.

Développement

§ 84. La part du coton dans le commerce international est réduite. Néanmoins, ce secteur représente une importante manne financière pour plusieurs pays pauvres. En effet, plus des deux tiers de la production de coton mondiale provient des pays en voie de développement, la plus grande partie de celle-ci est produite par la Chine et l'Inde qui ont respectivement doublé et triplé leur production durant une période s'étendant de 1960 à 2005. En ce qui concerne l'Afrique francophone, en 1960, elle produisait moins de 100 000 tonnes tandis qu'à présent, elle produit presque un million de tonnes.¹¹⁸

§ 85. Des études pratiquées dans trois des quatre pays du C-4 ont prouvé que la pauvreté a baissé plus rapidement dans les endroits où le coton s'est développé plus rapidement.¹¹⁹

§ 86. Durant les négociations, la partie se référant au problème de compensation financière a été cataloguée comme appartenant au volet « développement » du dossier « coton ». De cette manière, on met plus l'accent sur l'investissement dans les biens publics qui profiteront aux producteurs que sur le fait que ces fonds ont pour but de compenser les

¹¹⁴ Art. 6.5, Accord sur l'Agriculture.

¹¹⁵ D. SUMNER, « Boxed In : Conflicts between U.S. farm policies and WTO obligations », *op. cit.*, pp. 5-6.

¹¹⁶ Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

¹¹⁷ D. SUMNER, « Boxed In : Conflicts between U.S. farm policies and WTO obligations », *op. cit.*, p. 6.

¹¹⁸ J. BAFES, « Cotton and the Developing countries : Implications for Development », *in Trade, Doha, And Development : A Window Into The Issues*, *op. cit.*, p. 119 ; J. BAFES, « Cotton : Market Setting, Trade Policies, And Issues », *op. cit.*, p. 259.

¹¹⁹ OMC, « WTO Negotiations on Agriculture : Poverty Reduction : Sectoral Initiative in favour of Cotton », TN/AG/GEN/4, 16 Mai 2003, p. 3.

perdes des producteurs de coton. La composante « développement » est par conséquent dédiée à l'amélioration de la compétitivité de la filière cotonnière dans les pays en voie de développement.¹²⁰ Cela est d'autant plus nécessaire que dans les pays du C-4, l'espace dédié au coton n'a cessé de grandir depuis les débuts des années 1990 jusqu'en 2002 alors que les rendements dans ces mêmes pays ont stagné ou ont diminué : le rendement moyen est de 450kg de fibres/ha, à peine plus de la moitié de la moyenne mondiale. Cela pourrait être en partie dû à l'accroissement des surfaces cultivées alors que des facteurs de production tels que la main d'œuvre reste au même niveau.¹²¹

§ 87. Cette vision des choses présente l'avantage de donner des incitants aux acteurs. L'inconvénient de cette compensation indirecte est que les paysans ayant souffert de pertes ne voient pas de bénéfices directs.¹²²

§ 88. Les subventions constituent un gros manque à gagner pour les pays africains : d'après des études différentes de L. Goreux et D. Sumner, les pertes s'élèvent à 250 millions de dollars, chiffre mentionné dans l'initiative sur le coton. Le premier analyse l'impact de toutes les subventions pour en arriver à ce résultat. Le deuxième ne compte que les subventions américaines pour atteindre le résultat d'une baisse de 11.6% du cours mondial, pourcentage atteignant 15% si l'on ajoute à cela l'influence des subventions européennes sur le prix mondial.¹²³

§ 89. Le système des compensations à l'OMC peut fonctionner de deux façons différentes. D'une part, des concessions supplémentaires peuvent être offertes pour d'autres produits. D'autre part, les droits de douane peuvent être augmentés sur les importations.

¹²⁰ D. SUMNER, « Reducing Cotton Subsidies : The DDA Cotton Initiative », in *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (K. ANDERSON ET W. MARTIN), *op. cit.*, p. 24 ; K. ANDERSON et E. VALENZUELA, « The World Trade Organization's Doha Cotton Initiative : A Tale of Two Issues », Development Research Group World Bank, Washington DC, 2006, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/05/05/000016406_20060505160536/Rendered/PDF/wps3918.pdf, Mai 2006, p. 14.

¹²¹ J.M. ALSTON, D. SUMNER et H. BRUNKE, « Impacts of Reductions in US Cotton subsidies on West African Cotton Producers », *op. cit.*, p. 2 ; M. FOK, « Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine », *Cahiers Agriculture*, vol. 19, n°1, 2010, p. 71 ; S. PERRIN, D. LAGANDRE, « Le coton africain face à la concurrence du marché mondial », *op. cit.*, p. 23 ; D. LAGANDRE, « Le secteur cotonnier en zone franc, entre succès et dépendance », *op. cit.*, p. 7 ; K. HUSSEIN, C. PERRET, L. HITIMANA, « Importance économique et sociale du coton en Afrique de l'Ouest : rôle du coton dans le développement, le commerce et les moyens d'existence », *op. cit.*, p. 10.

¹²² D. SUMNER, « Reducing Cotton Subsidies : The DDA Cotton Initiative », in *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (K. ANDERSON ET W. MARTIN), *op. cit.*, p. 24.

¹²³ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 88.

La première solution ne sera pas possible car les pays producteurs de coton ont fort peu d'autres produits à exporter et ils disposent déjà tous d'un accès préférentiel aux marchés des pays développés. La deuxième n'aboutira pas étant donné que les pays signataires ne sont pas favorables à cette solution impliquant la réparation d'une erreur par une autre.¹²⁴

§ 90. Le montant des compensations oscillerait entre \$120 millions et \$250 millions selon le prix mondial. Ce montant irait decrescendo au fur et à mesure de la suppression des subsides. Le danger est que cette somme, faible au regard du total des subventions de l'Union européenne et des Etats-Unis, ne soit pas assez significative pour forcer une réduction rapide des subsides.¹²⁵

§ 91. Une étude d'Anderson, Velenzuela et Jackson (2006) prône l'adoption d'un coton génétiquement modifié afin d'augmenter la production africaine de 5 pourcent, permettant ainsi une expansion de l'industrie du coton plus importante que dans les autres régions du globe. Le chiffre d'affaire émanant de cette extension couvrirait des pertes équivalentes à celles subies en 2001. Des organisations comme l'AOPP¹²⁶ sont quant à elles opposées à l'adoption de cette variété de coton.¹²⁷

§ 92. La filière cotonnière africaine présente d'autres faiblesses notoires. D'une part, le monopsonne étatique pratiqué dans les pays africains. Plusieurs pays pourtant ont déjà évolué en désengageant l'Etat au profit d'acteurs privés : le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Togo ont été les précurseurs.¹²⁸

D'autre part, l'Afrique en général subit un désavantage compétitif « du fait de l'éloignement relatif des zones de production par rapport aux principaux ports d'embarquement »¹²⁹. Des difficultés politiques restreignent le transport des pays africains enclavés.

¹²⁴ OMC, « WTO Negotiations on Agriculture : Poverty Reduction : Sectoral Initiative in favour of Cotton », *op. cit.*, p. 7.

¹²⁵ D. SUMNER, « Reducing Cotton Subsidies : The DDA Cotton Initiative », in *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (K. ANDERSON ET W. MARTIN), *op. cit.*, pp. 29-31.

¹²⁶ Association des Organisations Paysannes et Professionnelles du Mali.

¹²⁷ K. ANDERSON et E. VALENZUELA, « The World Trade Organization's Doha Cotton Initiative : A Tale of Two Issues », *op. cit.*, pp. 15-16 ; K. HUSSEIN, C. PERRET, L. HITIMANA, « Importance économique et sociale du coton en Afrique de l'Ouest : rôle du coton dans le développement, le commerce et les moyens d'existence », *op. cit.*, p. 13.

¹²⁸ C. RENAUDIN, « Les riches heures et l'avenir incertain de la culture cotonnière en Afrique de l'Ouest et du Centre », *op. cit.*, p. 10.

¹²⁹ F. BERTI, J-L HOFIS, H. S. ZAGBAÏ et P. LEBAILLY, « Le coton dans le monde, place du coton africain et principaux enjeux », *Base*, n°4, vol. 10, 2006, Biotechnol. Agron. Soc. Environ. 2006 10(4), p. 279.

De plus, une comparaison des coûts de production à l'hectare n'est pas spécialement favorable aux pays africains : ils n'ont d'avantage que grâce au faible rendement car le coût du coton africain ressort à 0,36 USD par kilogramme de coton graine contre 0,33 USD en moyenne mondiale. Des pays tels que l'Argentine, l'Australie et le Brésil ont amélioré leur productivité grâce à l'adoption des graines génétiquement modifiées qui ont fait baisser les coûts de production et améliorer la rentabilité.

D'autres problèmes viennent se greffer sur ces questions majeures, tels que l'insécurité et les longs délais de paiement du coton au producteur – qui n'est pas une problématique nouvelle –, l'utilisation intensive des pesticides, l'appauvrissement des sols dû à la culture intensive du coton – son alternance avec le maïs n'étant pas suffisant pour la régénérescence des sols –, les effets monétaires dus à la liaison du FCFA à l'euro et les structures d'appui qui laissent apparaître des défauts dans les domaines du marketing et du commerce. Enfin, pour augmenter la valeur ajoutée du coton, l'Uemoa recommande instamment le développement des capacités de transformation.¹³⁰

§ 93. Au niveau étatique, la France suivie par l'Union européenne s'est davantage impliquée dans le dossier développement après la conférence de Cancun en vue de renforcer les filières cotonnières africaines. Une conférence, le Forum UE – Afrique, s'est tenue à Paris en juillet 2004 et n'a traité que de questions de développement au grand dam des pays africains qui cherchaient aussi des solutions au problème commercial.

On ne peut dire que cela fut un succès pour les pays africains car ils n'eurent comme retour que des incitations à utiliser les moyens financiers déjà à leur disposition dans le cadre de l'aide publique au développement.¹³¹

¹³⁰ F. BERTI, J-L HOFES, H. S. ZAGBAÏ et P. LEBAILLY, « Le coton dans le monde, place du coton africain et principaux enjeux », *op. cit.*, pp. 279-280 ; CNUCED, « Feuille de route panafricaine sur le coton », Nations Unies, New York et Genève, 2014, p. 1 ; IDEAS, « Nouvelles sur le coton », Newsletter n°12, 8 Février 2005, <http://www.ideascentre.ch/?p=1636>, pp. 1-2 ; J.-C. DEVÈZE, D. HALLEY DES FONTAINES, « Le devenir des agricultures familiales des zones cotonnières africaines : une mutation à conduire avec tous les acteurs. A partir des cas du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun et du Mali », *op. cit.*, p. 24 ; FARM, « Le coton, quels enjeux pour l'Afrique ? », *op. cit.*, p. 13 ; K. HUSSEIN, C. PERRET, L. HITIMANA, « Importance économique et sociale du coton en Afrique de l'Ouest : rôle du coton dans le développement, le commerce et les moyens d'existence », *op. cit.*, pp. 9, 14, 30 et 44 ; U. LELE, N. VAN DE WALLE et M. GBETIBOUO, *Le coton en Afrique : Une analyse des écarts de performance*, *op. cit.*, p. 29.

¹³¹ D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », *op. cit.*, p. 16.

§ 94. Même si les négociations restent au point mort, le montant de l'aide liée au coton est de \$453 millions en mai 2013. Pour l'aide au développement, et ce uniquement dans le cadre de l'agriculture, l'aide s'élève à \$6.9 milliards.¹³²

L'UE, à travers son Partenariat avec l'Afrique, défend le coton africain *via* différents programmes. Il existe le programme d'appui à la consolidation du Cadre d'Action pour le Partenariat UE-Afrique sur le coton, le programme SYPROBIO – système de production biologique –, des programmes de soutiens en Côte d'Ivoire, en Tanzanie, au Mali, au Cameroun et au Bénin, le projet PRCC – projet sous-régional d'appui au développement du coton équitable et bio-équitable en AOC –, la COMPACI – *Competitive African Cotton Initiative* – et la BCO – *Better Cotton Initiative* –.

D'autres appuis sont financés par des acteurs distincts, le PAFICOT par la Banque Africaine de Développement, le programme de partenariat sur le coton dans le C-4 par les USA, le programme d'aide de l'Inde, celui de la Chine par exemple ; l'ICAC¹³³ collabore avec le Fonds commune pour les produits de bases pour aider des pays comme le Kenya ou le Mozambique ou développer le programme PROCOTON ; six sociétés cotonnières africaines subventionnent le programme PR-PICA et l'OCI et le BID ont octroyé un crédit aidant les cotonculteurs du Cameroun.¹³⁴

Commerce

§ 95. L'impact de l'élimination des subsides fait l'objet de nombreuses études et modèles économiques. Les résultats de ceux-ci varient fort en fonction des données incorporées et des modèles usités.

Par exemple, l'ICAC a estimé que le prix du coton durant la saison 2000-2001 aurait été 30 pourcents plus élevé. De plus, le retrait des subsides entraînerait une réduction de la production américaine de 20 pourcents et une diminution de son exportation de 50 pourcents. L'Union européenne serait plus touchée : elle perdrait plus de 70 pourcents de sa production.¹³⁵

¹³² AGRITRADE, « Note de synthèse - Mise à jour 2013 : Secteur du coton », *op. cit.*, p. 4.

¹³³ International Cotton Advisory Committee

¹³⁴ COS-COTON, « Mise à jour relative au Partenariat Union Européenne – Afrique sur le coton », *op. cit.*, pp. 38-54.

¹³⁵ J. BAFFES, « Cotton and the Developing countries : Implications for Development », *in Trade, Doha, And Development : A Window Into The Issues*, *op. cit.*, p. 122-123.

§ 96. Cette problématique est d'autant plus importante que le coton entre en concurrence avec la fibre synthétique, dont le prix a baissé ces dernières années.¹³⁶

§ 97. Plus d'un tiers de la production de coton est exportée. Les principaux pays exportateurs sont les Etats-Unis – qui à eux seuls bradent près de la moitié des exportations mondiales –, l'Inde, l'Ouzbékistan, l'Afrique de l'Ouest et l'Australie qui totalisent plus de deux tiers de l'exportation mondiale. L'Inde est devenue en une dizaine d'année le deuxième exportateur mondial alors qu'elle était absente du marché auparavant.

En 2005, les principaux producteurs de coton sont également les principaux consommateurs : la Chine, l'Inde, les Etats-Unis et le Pakistan. Il est à noter que deux tiers des importateurs sont asiatiques et qu'ils représentent près de 50% des échanges sur le marché du coton. Leur importance ne dépasse cependant pas la production mondiale : depuis 2010, cette dernière excède la consommation.¹³⁷

§ 98. Le coton est une denrée très importante pour les pays africains : durant la saison 1998-1999, entre 30 et 44 pourcents des exportations totales concernent le coton dans cinq pays, à savoir le Togo, le Tchad, le Mali, le Burkina Faso et le Bénin. La forte dépendance au coton a des répercussions sur la pauvreté au sein de ces pays.¹³⁸

En 2005, une nouvelle étude (Hussein *et al.*) établit l'importance des exportations de coton dans les pays du C-4. Au Burkina Faso, le coton représente 71% des exportations agricoles et 51% des exportations totales. Au Mali, on atteint les taux de 62% des exportations agricoles et 25% des exportations totales. Au Bénin, le pourcentage est respectivement de 73% et 38%. Pour finir, au Tchad, la part dans les exportations est de 59% au niveau agricole et de 36% au niveau global. Le prix du coton durant la même année a augmenté par rapport aux deux années précédentes mais reste malgré tout loin des niveaux connus dans les années 1990.¹³⁹

¹³⁶ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, *op. cit.*, p. 20.

¹³⁷ CERDI, « Impact des aides américaines et européennes sur le marché international du coton », Mars 2006, http://www.researchgate.net/publication/267855959_IMPACT_DES_AIDES_AMERICAINES_ET_EUROPEENNES_SUR_LE_MARCHE_INTERNATIONAL_DU_COTON, pp.12-13 ; FARM, « Le coton, quels enjeux pour l'Afrique ? », *op. cit.*, p. 3 ; COS-COTON, « Mise à jour relative au Partenariat Union Européenne – Afrique sur le coton », *op. cit.*, p. 18.

¹³⁸ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, *op. cit.*, p. 12 ; J. BAFES, « Cotton : Market Setting, Trade Policies, And Issues », *op. cit.*, pp. 260-262 ; D. SUMNER, « Reducing Cotton Subsidies : The DDA Cotton Initiative », *in Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (K. ANDERSON ET W. MARTIN), *op. cit.*, p. 8.

¹³⁹ F. BERTI, J-L HOFES, H. S. ZAGBAÏ ET P. LEBAILLY, « Le coton dans le monde, place du coton africain et principaux enjeux », *op. cit.*, p. 277 ; IDEAS, « Nouvelles sur le coton », *op. cit.*, p. 1.

§ 99. En ce qui concerne les coûts de production, les producteurs bons marchés sont issus du Brésil, de la Chine et du Pakistan. Ces pays sont suivis de l'Australie, de la Turquie et de l'Afrique de l'Ouest. Inversement, les plus chers proviennent des Etats-Unis, d'Israël, de Syrie et de l'Union européenne. En effet, la Grèce et l'Espagne aident fortement leurs producteurs qui ne sauraient tenir dans un marché concurrentiel non faussé par les subventions.¹⁴⁰

§ 100. Toutefois, le C-4 butte sur d'autres obstacles. Dans les pays Ouest-africains, le marché faisait l'objet d'un monopole légal exercé par une compagnie étatique française et des compagnies étatiques nationales. On appelle ce système la « filière intégrée », qui consiste en un secteur public intégré verticalement.¹⁴¹

Plusieurs réformes ont eu lieu dans les années '80 et '90 mais la structure de base est restée identique. Cela a comme conséquences de rendre le marché moins efficient. Les coûts d'exploitation pour les sociétés d'égrenage restent aussi excessivement élevés par rapport aux normes internationales. Lors de la crise de 1991/92, les gouvernements se sont tournés vers la Banque mondiale qui leur a prêté de l'argent en contrepartie d'une libéralisation du secteur. Le Burkina Faso a montré l'exemple en autorisant l'implantation de deux compagnies privées. Il fut suivi par le Bénin en 2008 qui divisa l'entreprise nationale en trois compagnies privées. Le Mali a pour objectif de passer à un monopole régional avec quatre compagnies privées au total. Le Tchad n'a, quant à lui, pas encore entrepris de réforme de son secteur cotonnier.¹⁴²

§ 101. Un deuxième obstacle a été la valorisation du franc CFA par rapport au dollar américain. En effet, entre 2000 et 2007, le prix du coton a augmenté de 7 pourcents tandis que le franc CFA s'est renforcé par rapport au dollar, ce qui a engendré, en termes de monnaie locale, un déclin de 28 pourcents sur le prix nominal du coton dans les pays du C-4.¹⁴³

§ 102. Au cours de la saison 2001-2002, l'aide des Etats-Unis a atteint \$3.9 milliards, celle de la Chine \$1.2 milliard et celle de l'Union Européenne, près d'un milliard de dollars.

¹⁴⁰ J. BAFFES, « Cotton and the Developing countries : Implications for Development », in *Trade, Doha, And Development : A Window Into The Issues*, *op. cit.*, p. 119 ; J. BAFFES, « Cotton : Market Setting, Trade Policies, And Issues », *op. cit.*, p. 261.

¹⁴¹ B. SHEPHERD, C. DELPEUCH, « Subsidies and Regulatory Reform in West African Cotton : What are the Development Stakes ? », GEMPB, 2007, http://gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/shepherd_delpauch_cotton_subsidies_WA_EN_PB-2007-01.pdf, p. 5.

¹⁴² J. BAFFES, « Cotton Subsidies, the WTO, and the 'Cotton Problem' », *op. cit.*, p. 12 ; M. FOK, « Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine », *op. cit.*, p. 72.

¹⁴³ J. BAFFES, « Cotton Subsidies, the WTO, and the 'Cotton Problem' », *op. cit.*, p. 12.

Lors de la même saison, l'ICAC a calculé que, en l'absence de subsides directs, le prix du coton aurait été plus élevé de \$31 cents la livre. Dans cette même enquête, la part des Etats-Unis est considérable car si seul les USA avaient retiré leurs subsides, le prix aurait tout de même augmenté de \$11 cents la livre.

Le plus grand gagnant de ce commerce serait l'Afrique de l'Ouest, qui augmenterait ses exportations de 12.6 pourcents.¹⁴⁴

§ 103. Durant la saison 2012-2013, les subsides à l'industrie cotonnière ont été estimés à 7,3 milliards de dollars alors qu'ils n'atteignaient que 4,7 milliards de dollars en 2011-2012. Ce niveau record est principalement dû aux « border protection measures and direct purchases of cotton by the government of China »¹⁴⁵. Ce montant a été revu à la baisse pour 2013-2014 à \$6,5 milliards selon l'ICAC.¹⁴⁶

§ 104. On peut aisément comprendre que l'Asie est le plus grand consommateur de coton au vu de la concentration des industries textiles sur le continent. La Chine est prépondérante car elle est actuellement le plus grand producteur et consommateur de coton. En effet, en vue de son adhésion à l'OMC, elle a augmenté significativement la production de coton et de fibres synthétiques.

Elle possède également les plus grands stocks de coton. Ceux-ci sont détenus par l'Etat et peuvent être qualifiés de stratégiques¹⁴⁷ car le secteur est contrôlé par l'Etat depuis 1953 et l'introduction du premier « Plan Quinquennal ». Lors des saisons 2011 à 2013, la Chine a acheté du coton pour constituer sa réserve, ce qui a gardé les prix bien au-dessus de la moyenne à long terme. Ces réserves sont estimées à 12 millions de tonnes en 2014. Cela représente plus de la moitié des stocks de coton dans le monde. Ces stocks tendent à rabaisser le prix du coton.¹⁴⁸

¹⁴⁴ J. BAFFES, « Cotton : Market Setting, Trade Policies, And Issues », *op. cit.*, pp. 264 et 268.

¹⁴⁵ ICAC, « Government Support to the Cotton Industry », Standing Committee, Attachment III(r) to SC-N-524, 4 Juin 2013, p. 1.

¹⁴⁶ ICAC, « Politiques en matière de production et de commerce affectant la filière cotonnière », Washington D.C., Novembre 2014, https://www.icac.org/cotton_info/publications/statistics/stats_wtd/gm-f_2014.pdf, p. 8.

¹⁴⁷ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, *op. cit.*, p. 42 ; ICAC, « Government Support to the Cotton Industry », *op. cit.*, p. 1.

¹⁴⁸ CNUCED, « The 2014 Farm Bill and its Implications for Cotton Producers in Low-income Developing Countries », *op. cit.*, pp. 10-11 ; COS-COTON, « Mise à jour relative au Partenariat Union Européenne – Afrique sur le coton », *op. cit.*, p. 15.

§ 105. La politique chinoise n'est pas transparente mais on peut estimer que la production nationale est soutenue par des prix-cibles, des taxes à l'import, des subsides à l'export et un stockage public du coton. L'ICAC a estimé le soutien au coton chinois entre 800 et 2 600 millions de dollars.¹⁴⁹

Depuis 2007, le gouvernement chinois a instauré un programme de subvention de \$32 par hectare pour un budget originel de \$72 millions visant les variétés dites de « haute qualité ». A présent, il s'élève à environ 150 millions par an.¹⁵⁰

Auparavant, le ministère de l'agriculture a mis en place un système de prêt à taux avantageux aux compagnies pour que celles-ci en fassent profiter les producteurs.

Parallèlement, la Chine, tout comme les Etats-Unis et la Corée du Sud, pratiquent un contingent tarifaire qui est dépassé presque chaque année.

En janvier 2014, le gouvernement chinois a annoncé qu'il expérimenterait les paiements directs aux agriculteurs du Xinjiang afin de soutenir leurs revenus sans fausser les prix du marché.¹⁵¹

§ 106. L'Inde constitue un nouvel acteur international sur le marché du coton par sa production et sa politique de subvention. « India has a system of Minimum Support Price (MSP). (...) it is estimated that the government-owned Cotton Corporation of India purchased 425.000 tons of cotton, building a strategic reserve. The purchase expense for the government is estimated at about \$910 million dollars, and if warehousing and handling costs are included, the total cost to the government could be about \$1 billion. (...) Cotton farmers in India benefit from debt forgiveness and fertilizer subsidies from the government of India. In addition the Government of India provides for support to cotton production through several programs, such as development of infrastructure facilities for production and distribution of quality seeds. »¹⁵²

§ 107. L'Ouzbékistan est le cinquième producteur de coton et le deuxième plus grand exportateur. Tout comme en Chine, le marché du coton est strictement contrôlé par le

¹⁴⁹ J. BAFFES, « Cotton : Market Setting, Trade Policies, And Issues », *op. cit.*, p. 267 ; CERDI, « Impact des aides américaines et européennes sur le marché international du coton », *op. cit.*, p. 25.

¹⁵⁰ ICAC, « Government Support to the Cotton Industry », *op. cit.*, p. 2.

¹⁵¹ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, *op. cit.*, p. 42 ; CNUCED, « The 2014 Farm Bill and its Implications for Cotton Producers in Low-income Developing Countries », *op. cit.*, p. 11.

¹⁵² ICAC, « Government Support to the Cotton Industry », *op. cit.*, p. 3.

gouvernement. En outre, les cultivateurs sont lourdement taxés sur leur exportation : plus d'un tiers du prix revient à l'administration.¹⁵³

§ 108. La Turquie, important producteur de coton au niveau mondial paie aux producteurs une prime au kilogramme de graine de coton. Les niveaux des primes n'ont pas changé (0,27\$/kg) de 2011 à 2013. Les subventions ont diminué entre les années 2011-2012 et 2012-2013 : le soutien est passé de 428 millions de dollars à 317 millions. Cette diminution a été rendue possible par une réduction de la plantation de coton.¹⁵⁴

§ 109. Malgré le fait que l'Union européenne subsidie fortement son industrie cotonnière, l'impact de celle-ci sur le prix mondial est très faible.

§ 110. Dans les différents scénarios étudiés par l'ICTSD, les bénéfices pour le coton dans le *Doha Round* proviendront tous de la réduction des subsides. Les autres domaines des négociations – accès aux marchés et concurrence à l'exportation – ne joueront que des rôles marginaux.¹⁵⁵

§ 111. Il est aussi important de noter que quelques-uns des plus grands exportateurs de coton ne sont pas membres de l'OMC et, par conséquent, ne sont pas forcés de respecter le règlement de l'organisation. C'est le cas de l'Ouzbékistan, du Kazakhstan, du Turkménistan et de l'Azerbaïdjan. Entre 2004 et 2008, ces pays comptaient pour 20% de l'exportation mondiale de coton et les trois premiers cités faisaient partie du top 10 des pays les plus exportateurs.¹⁵⁶

§ 112. Dans la zone Franc, le système de production est composé d'exploitations familiales de taille modeste, au contraire d'autres pays comme les Etats-Unis. Les pays de la zone Franc exportent pratiquement la totalité de leur production. Séparément, ils ne représentent pas une grande entité sur le marché mondial, tandis que pris ensemble, ils exportent 7.40% de la production mondiale.

Un des principaux défis de l'Afrique est d'enrayer les rendements faibles et décroissants qui caractérisent sa production ces dernières années. A cette fin, des réunions

¹⁵³ J. BAFES, « Cotton : Market Setting, Trade Policies, And Issues », *op. cit.*, pp. 267-268.

¹⁵⁴ ICAC, « Government Support to the Cotton Industry », *op. cit.*, p. 3.

¹⁵⁵ ICTSD, « Cotton : What could a Doha deal mean for trade ? », Issue Paper, n° 11, Novembre 2010, p. 14.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 15.

panafricaines ont été tenues en 2008 et 2011. La première, organisée par la CNUCED, a rassemblé six ministres africains, le directeur général de l'OMC, des hauts fonctionnaires des gouvernements et des représentants d'organisations internationales. Lors de cette séance, la situation du coton et les défis spécifiques des pays à faible revenu ont été examinés.

La deuxième, tenue à Cotonou, avait comme objectif d'établir une Feuille de Route sur dix ans pour le coton africain basée sur des stratégies nationales et régionales. Celles-ci ont pour but d'augmenter la productivité, d'améliorer la commercialisation et d'accroître la valeur ajoutée. Une rencontre du COMESA¹⁵⁷ a eu lieu à Nairobi en juillet 2011 pour assurer le suivi de la stratégie.¹⁵⁸

§ 113. « Les trois stratégies mettent en avant la nécessité d'un appui accru pour les services agricoles (recherche, vulgarisation, crédit agricole), le besoin d'améliorer la qualité, la lutte contre la contamination. De plus, elles appellent à une coopération renforcée (...) afin de profiter d'économies d'échelle. (...) Elles soulignent également le manque (...) de services de commercialisation adéquats ainsi que l'accès difficile à l'information sur le marché. Les mécanismes de transferts de technologies et de capacités au niveau régional et international sont aussi décrits comme insuffisants. (...) En ce qui concerne la valeur ajoutée (...) de nombreuses contraintes subsistent. Celles-ci sont liées aux difficultés d'accès au financement, à l'eau, à l'électricité, à la faible compétitivité du coton africain et au manque de formation professionnelle adéquate. »¹⁵⁹

Position des pays africains

Revendications

§ 114. L'objectif global de l'initiative pour le coton est de permettre aux pays africains de participer pleinement dans le système commercial multilatéral¹⁶⁰ et de défendre leurs intérêts dans les négociations multilatérales, bilatérales ou régionales en renforçant les

¹⁵⁷ Common Market for Eastern and Southern Africa.

¹⁵⁸ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, op. cit., p. 12 ; CNUCED, « Feuille de route panafricaine sur le coton », op. cit., pp. 2-3.

¹⁵⁹ CNUCED, « Feuille de route panafricaine sur le coton », op. cit., p. 4.

¹⁶⁰ Multilateral Trading System.

capacités du C-4 et en utilisant tous les outils à leur portée, y compris le mécanisme de règlement des différends de l'OMC.¹⁶¹

§ 115. Sur base des décisions adoptées par l'ORD et l'organe d'appel, le Groupe Africain a soumis des propositions axées sur trois piliers : l'accès au marché notamment via un accès libre et sans contingent en faveur des Pays Moins Avancés, le soutien interne et la concurrence à l'exportation dont les mesures créant des distorsions doivent être éliminées respectivement avant les dates butoir du 21 septembre 2005 et du 1^{er} juillet 2005.

§ 116. Premièrement, les pays à l'origine de la demande exigent la suppression de tout subside relatif au coton afin de tendre à un marché sans distorsion.

§ 117. Pour justifier cette demande, les pays africains peuvent faire appel à l'article 6.3 de l'Accord SMC qui définit le préjudice sérieux envers les intérêts commerciaux d'un autre Etat membre de l'OMC. De pareils cas peuvent se présenter lorsque les imports dans le marché subsidié sont entravés, quand les exports vers un marché tiers sont entravés ou que le subside provoque une importante compression des prix ou une perte significative dans les ventes de l'Etat membre plaignant.

L'Etat en faute devra soit supprimer le subside en question, soit en annuler les effets néfastes dans un laps de temps défini.

Cet article était tempéré par une « clause de paix » contenue dans l'article 13 de l'Accord sur l'Agriculture, valable pour une période de neuf ans, à partir de 1995. Elle a par conséquent expiré le 31 décembre 2003.¹⁶²

§ 118. Les subventions à l'exportation pour les marchandises non-agricoles sont interdites par l'OMC. Ainsi, l'élimination des subsides à l'exportation des biens agricoles ne ferait que mettre l'agriculture en conformité avec les autres produits.¹⁶³

§ 119. La suppression des subventions en tant que telle ne permet pas la sortie de la crise du coton en Afrique : il est admis qu'elle n'aurait qu'un effet de courte durée sur le prix

¹⁶¹ OCDE, « The Empowerment of Western and Central African Cotton Producers : A Sectoral Approach on Cotton », *op. cit.* p. 3.

¹⁶² D. SUMNER, « Boxed In : Conflicts between U.S. farm policies and WTO obligations », *op. cit.*, pp. 6-7.

¹⁶³ K. ANDERSON, W. MARTIN et D. VAN DER MENSBRUGGHE, « Doha Merchandise Trade Reform : What Is at Stake for Developing Countries », *The World Bank Economic Review*, Vol. 20, n° 2, 2006, p. 173.

mondial car un ajustement de l'offre mondiale atténuera la hausse d'environ 10% des prix à court terme. Surabondamment, les évaluations ont envisagé la suppression totale des subsides alors que c'est très peu probable. En conséquence, outre cette abrogation, les problèmes de l'industrie cotonnière africaine doivent faire l'objet de réformes.¹⁶⁴

§ 120. Deuxièmement, ils réclament une compensation financière pour les pertes encourues jusqu'au retrait intégral desdits subsides. A l'origine de cette exigence se trouve le président du Burkina Faso, qui s'est adressé à l'OMC en date du 10 juin 2003 pour formuler cette revendication.¹⁶⁵

§ 121. La revendication de compensation financière est la première du genre au sein de l'OMC qui était plus habitué au phénomène des contremesures. Cette requête n'est néanmoins pas interdite car elle n'est pas légiférée par le règlement des différends de l'OMC. L'idée n'est cependant pas nouvelle : elle a été émise lors des négociations en 1947, en 1964 et lors de l'*Uruguay Round* mais fut à chaque fois rejetée et non légiférée. Malgré tout, la compensation financière a été utilisée pour résoudre le différend *US-Copyright*.¹⁶⁶

§ 122. La compensation financière comme alternative aux traditionnelles contremesures reçoit un grand soutien de la part des pays en voie de développement, des pays les plus pauvres et de plusieurs experts. Et pour cause, ce n'est pas restrictif pour le commerce – respecte donc les principes de l'OMC – et induit un effet de conformité. Ce genre de mécanisme est d'autant plus attractif pour les pays moins développés qui ne pourraient effectuer de représailles en pratique ou que celles-ci puissent être efficaces.¹⁶⁷

¹⁶⁴ C. RENAUDIN, « Les riches heures et l'avenir incertain de la culture cotonnière en Afrique de l'Ouest et du Centre », *op. cit.*, p. 7 ; S. PAN, S. MOHANTY, D. ETHRIDGE et M. FADIGA, « The Impact of U.S. Cotton Programs on the World Market : An analysis of Brazilian and African WTO Petitions », Cotton Economics Research Institute, Texas Tech University, Janvier 2004, p. 3 ; S. PERRIN, D. LAGANDRE, « Le coton africain face à la concurrence du marché mondial », *op. cit.*, p. 4 ; M. FOK, « Coton africain et marché mondial : une distorsion peut en cacher une autre plus importante. Colloque de l'Agence Universitaire de la Francophonie : « Filières d'exportation de produits agricoles du Sud : réformes institutionnelles, négociations internationales et impacts socio-démographiques » », 6-7 avril 2005. Bamako, http://agritrop.cirad.fr/534651/1/document_534651.pdf, pp. 3-20.

¹⁶⁵ J. BAFFES, « Cotton : Market Setting, Trade Policies, And Issues », *op. cit.*, p. 270.

¹⁶⁶ J. BAFFES, « Learning from the « Cotton Problem » : Settling Trade Disputes », *op. cit.*, p. 1.

¹⁶⁷ B. MERCURIO, « Why compensation cannot replace trade retaliation in the WTO Dispute Settlement Understanding », *World Trade Review*, 8, 2009, p. 329.

§ 123. Ce transfert financier est le seul à vraiment pouvoir secourir les producteurs de coton. En effet, augmenter les droits de douane n'exercerait qu'un impact négligeable et le mécanisme de retrait de concessions est contraire aux principes de base de l'OMC.¹⁶⁸

§ 124. Le montant de la compensation serait calculé sur base des conditions du marché telles qu'elles étaient entre 1999 et 2002. Le chiffre de 250 millions de dollars est basé sur une étude de l'ICAC datant de 2002. Ensuite, cette somme diminuerait proportionnellement à la réduction des subsides. Enfin, le paiement serait dû par chaque Etat membre en fonction des montants des subventions encore en place dans les entités respectives et cet argent serait réparti aux pays en voie de développement, là aussi, en fonction de leur production de coton.¹⁶⁹

§ 125. Le total des sommes demandées est négligeable comparé aux 2,5 à 5 milliards de dollars dépensés par les Etats-Unis et l'Union européenne pour soutenir leur production. Ce total apparaît également modeste par rapport aux effets desdits subsides.¹⁷⁰

§ 126. Nonobstant sa potentielle efficacité, la compensation peut connaître quelques problèmes. En effet, toute forme de compensation financière dépend de la volonté de l'Etat membre de se mettre en conformité ou non. Pour cela, certains auteurs estiment que « financial compensation (sh)ould be an additional choice for the injured Members, not a replacement for trade compensation or retaliation. If worse comes to worst, (...), the aggrieved Member could still be given the option to go back to retaliation »¹⁷¹.

Un autre argument contre la compensation est qu'elle ne vise donc pas nécessairement à réparer le préjudice sur l'industrie lésée. Et de façon plus inquiétante, elle ne met pas fin à la mesure incompatible à l'OMC.

Un problème différent pourrait surgir dans la distribution de la compensation à l'industrie concernée : cela pourrait être considéré comme un subside illégal en vertu de l'Accord SMC.

¹⁶⁸ D. SUMNER, « Reducing Cotton Subsidies : The DDA Cotton Initiative », in *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (K. ANDERSON ET W. MARTIN), *op. cit.*, pp. 20-21.

¹⁶⁹ D. SUMNER, « Reducing Cotton Subsidies : The DDA Cotton Initiative », in *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (K. ANDERSON ET W. MARTIN), *op. cit.*, p. 5 ; OMC, « Poverty Reduction : Sectoral Initiative in favour of Cotton », WT/MIN(03)/W/2*, 15 Août 2003, pp. 3-4.

¹⁷⁰ D. SUMNER, « Reducing Cotton Subsidies : The DDA Cotton Initiative », in *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (K. ANDERSON ET W. MARTIN), *op. cit.*, p. 23.

¹⁷¹ M. BRONCKERS ET VAN DEN BROEK N., « Financial Compensation in the WTO : Improving Remedies in WTO Disputes Settlement », in *Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System* (sous la dir. de D. GEORGIEV ET K. VAN DEN BORGHT), Cambridge, 2006, p. 60.

Il est à noter qu'un paiement d'un gouvernement, directement à une entité privée d'un autre pays, permettrait d'éviter cette complication.

Ce système causerait un autre embarras au sein de l'institution en favorisant les pays riches, cercle restreint pouvant se permettre de payer une telle compensation financière.¹⁷²

§ 127. Bien qu'apparaissant comme raisonnable, le C-4 a modifié le mécanisme de compensation par un fonds de soutien à la filière. Cependant, octroyer cette compensation reviendrait à subventionner les producteurs africains qui augmenteraient leur production à un moment où il faudrait au contraire la réduire et elle ne serait pas non plus suffisamment élevée pour dissuader les pays subsidiant leur secteur cotonnier.

En outre, si ces compensations sont accordées, cela ouvrirait la voie à des demandes de compensations pour d'autres produits.¹⁷³

§ 128. L'OMC, après avoir désigné les institutions de Bretton Woods comme compétentes pour le volet développement, a inhabituellement offert ses services pour trouver des solutions. Elle a donc organisé la conférence de Cotonou dont les débats ont essentiellement porté sur le développement, ainsi que l'aide financière qui y est associée, dont les difficultés trouvent leur origine dans l'aspect commercial. De nombreuses suggestions ont été faites, comme celle de l'établissement d'un fonds de soutien pour répondre aux fluctuations des prix. Toutefois, la majorité des pays ont fait part de leur réticence de travailler en-dehors des mécanismes existants. L'implication du secrétariat de l'OMC tend à valider l'argumentaire du C-4 sur la question des compensations tant que les subventions subsistent.¹⁷⁴

Négociations ou contentieux ?

§ 129. L'affaire du Brésil a démontré que les membres moins puissants peuvent défendre leur cas avec succès devant le tribunal de l'OMC.

¹⁷² B. MERCURIO, « Why compensation cannot replace trade retaliation in the WTO Dispute Settlement Understanding », *op. cit.*, pp. 330-335.

¹⁷³ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, pp. 90-91.

¹⁷⁴ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 63 ; D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », *op. cit.*, p. 16 ; OMC, « WTO African Regional Workshop on Cotton – Cotonou, Republic of Benin – 23-24 March 2004 », WT/L/564, 30 mars 2004, p. 3.

Il existe cependant deux limitations à cette déclaration. En effet, à moins que la partie lésée n'ait suffisamment de relations économiques avec la partie en faute, l'autorisation de recourir à des contremesures n'a pas énormément d'intérêt et d'impact. De plus, de nombreux pays ne seront pas en mesure de justifier économiquement le fait de porter le différend à l'OMC, que ce soit en raison de leur incapacité à établir un dossier ou en raison de la petite taille du marché en question.

§ 130. Lors du contentieux opposant le Brésil aux Etats-Unis, la participation africaine a été envisagée. Cependant, les obstacles techniques, financiers et politiques inhérents au processus juridique ont joué en défaveur de l'implication des pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.¹⁷⁵

§ 131. Les pays à la base de l'initiative sectorielle en faveur du coton ont opté pour la négociation. En effet, une sentence de l'ORD leur permettant d'user de contremesures n'aurait pas été efficace vu le peu de commerce qu'ils entretiennent avec les Etats-Unis et, par conséquent, leur incapacité à poser une menace sérieuse en cas de représailles.¹⁷⁶

De plus, l'initiative risque fortement de contrarier les Etats-Unis et les conséquences économiques négatives pourraient être supérieures aux désagréments engendrés par leur politique de subvention.¹⁷⁷

Cependant, au vu du développement de l'affaire entre le Brésil et les USA, il a lieu de se demander s'il ne sera pas plus judicieux de porter le différend à l'ORD maintenant que le comité a déjà condamné les Etats-Unis.

En effet, la puissance économique du C-4 n'équivaut pas à celle du Brésil et, par conséquent, il ne représente aucune menace de guerre commerciale. Surabondamment, les sentences prononcées ne peuvent point contenir de compensation financière, même si les contremesures sont inefficaces.

§ 132. Une plainte présente aussi le désavantage d'exposer à un risque de représailles des USA au travers des accords de coopération tel que l'AGOA.¹⁷⁸

¹⁷⁵ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 38.

¹⁷⁶ J. BAFFES, « Cotton Subsidies, the WTO, and the 'Cotton Problem' », *op. cit.*, p. 4 ; J. BAFFES, « Learning from the « Cotton Problem » : Settling Trade Disputes », *op. cit.*, p. 2.

¹⁷⁷ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 64.

¹⁷⁸ D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Les acteurs d'une négociation », *op. cit.*, p. 161.

§ 133. On peut avancer un argument supplémentaire en faveur des négociations : cette approche permet aux pays à l'origine de l'initiative de chercher des alliances avec les autres Etats membres de l'OMC, en particulier les pays en voie de développement et les Cairns.¹⁷⁹ Un plus grand nombre de participants implique un plus grand poids dans les négociations.

§ 134. Une autre option se présente aux pays à la base de l'initiative. Il s'agit des négociations bilatérales, les deux grandes puissances économiques concernées disposant d'un programme en faveur des pays africains.

Aux Etats-Unis, le cadre est posé par l'African Growth Opportunity Act (AGOA) tandis qu'avec l'Union européenne, les négociations se situent dans les Accords de Partenariat Economique (APE).

§ 135. Au sein de l'AGOA, les USA proposent aux pays africains un système de préférence commerciale, notamment dans le secteur du textile. Cela paraît d'une logique contradictoire avec leur politique de subventions. Le succès n'est d'ailleurs que mitigé, les pays africains ayant rapidement compris le peu d'intérêt à négocier par ce canal. En effet, les règles d'origine de l'AGOA imposent que tout textile exporté aux USA doive contenir du coton américain.

§ 136. L'option proposée par l'APE en septembre 2002 comprend un volet commercial et un volet coopératif. Malheureusement, elle ne comprend pas l'Afrique centrale dont le Tchad fait partie.

Les deux possibilités offertes ne peuvent par contre engendrer ni d'aides supplémentaires ni un accès préférentiel, dont les avantages commerciaux réels ne sont par ailleurs pas certains. L'APE pourrait malgré tout se traduire en une aide à la filière cotonnière au niveau régional.¹⁸⁰

§ 137. Une action collective devant l'ORD a aussi été envisagée mais elle est contraire au droit de l'OMC qui prévoit que seuls les Etats membres pris individuellement ont le droit de demander l'établissement d'un groupe spécial. Ni la CMA/AOC, ni la Cedeao, ni l'Uemoa

¹⁷⁹ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, op. cit., p. 64.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 65.

n'ont de capacité de saisine. La stratégie envisagée peut être commune, au contraire de toute requête.¹⁸¹

§ 138. En définitive, la voie de la plainte a été délaissée en faveur des négociations par manque de moyens et d'expertises. Seuls deux éléments plaident en faveur du recours à l'ORD : exiger ce qui est dû par les voies légales et éprouver les mécanismes de l'OMC. De plus, la moyenne élevée des cours mensuels de coton – \$106,4 cents/livre – durant la période 2010-2014 par rapport à la moyenne de la période 2000-2009 – \$59,2 cents/livre – ne plaide pas en faveur de l'introduction d'une plainte.¹⁸²

Position et programmes des Etats-Unis

§ 139. Le coton a une valeur symbolique importante aux Etats-Unis. En effet, la culture du coton date de l'esclavage. Les subsides en faveur coton ont, eux aussi, une longue histoire car ils remontent aux programmes instaurés durant la Grande Dépression.

Dans les années 1980, réalisant que les politiques de restriction interne de production de coton ont provoqué une perte de la part de marché des Etats-Unis, le gouvernement a abandonné l'idée d'augmenter les prix par ce moyen et pris la décision de soutenir les producteurs avec des paiements directs.¹⁸³

§ 140. Les principales voies par lesquelles s'exercent les subsides consistent en paiements basés sur le prix, paiements découplés, assurance-récolte et paiements contracycliques.

Les paiements basés sur le prix, apparus en 1996, sont des subsides compensant la différence de prix entre le marché mondial et le prix-cible lorsque le ce dernier est plus élevé. Ces aides directes ne sont en aucun cas en rapport avec les surfaces et les rendements courants.¹⁸⁴

Les paiements découplés sont des paiements annuels prédéterminés.

L'assurance-récolte entre en jeu lorsqu'il y a des pertes dues aux conditions climatiques.¹⁸⁵

¹⁸¹ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, pp. 65-66.

¹⁸² COS-COTON, « Mise à jour relative au Partenariat Union Européenne – Afrique sur le coton », *op. cit.*, p. 14.

¹⁸³ CNUCED, « The 2014 Farm Bill and its Implications for Cotton Producers in Low-income Developing Countries », *op. cit.*, p. 1.

¹⁸⁴ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, *op. cit.*, p. 27 ; J. BAFFES, « Cotton : Market Setting, Trade Policies, And Issues », *op. cit.*, p. 265.

Les paiements contracycliques ont, eux, été introduits en 1998 en remplacement des paiements d'urgence afin de compenser les pertes de revenus des producteurs en cas de baisse conjoncturelle des prix, dues aux faibles coûts des matières premières par exemple. Le taux est égal à la différence entre le prix d'objectif et le prix effectif. En conséquence, « l'aide contracyclique se veut une mesure de soutien circonstanciel en cas de baisse momentanée des prix »¹⁸⁶.

§ 141. Les subsides à l'export, aussi appelés mécanisme « Step-2 », avaient pour objectif de combler la différence entre les prix domestiques américain et le prix mondial, de sorte que les exportateurs maintiennent leur compétitivité. Il s'agit donc d'une subvention de la production américaine. C'est ce programme qui a été à l'origine de la plainte du Brésil auprès de l'ORD en 2003.¹⁸⁷

§ 142. Les paiements découplés étaient une bonne initiative afin de réduire la distorsion sur le marché. Ces efforts ont été réduits à néant par la « Farm Bill » de 2002.

Néanmoins, la loi de 2008 entérine la suppression du Step-2, modifie trois mesures et ajoute deux mécanismes.

Elle modifie le pourcentage de surface couvert par l'aide directe - ramené à 83.3% -, le prix d'objectif de l'aide contracyclique - réduit à 0.7125 dollar par livre - et le plafond des « Marketing Loans » - diminué à \$75.000 par producteur et par campagne -.

Elle introduit l'*Average Crop Revenue Election Programme* (ACRE) et l'assistance économique pour les utilisateurs de coton. Le premier instrument a pour objectif de soutenir les revenus en cas de baisse conjoncturelle des prix, le deuxième octroie une subvention à la consommation, tout comme le Step-2, mais se différencie de celui-ci car il ne fait plus de distinction en fonction de l'origine du coton et il ne favorise pas le dumping à l'exportation.¹⁸⁸

¹⁸⁵ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, op. cit., p. 30 ; CERDI, « Impact des aides américaines et européennes sur le marché international du coton », op. cit., p. 32.

¹⁸⁶ CERDI, « Impact des aides américaines et européennes sur le marché international du coton », op. cit., p. 27 ; F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, op. cit., p. 27 ; J. BAFFES, « Cotton and the Developing countries : Implications for Development », in *Trade, Doha, And Development : A Window Into The Issues*, op. cit., pp. 120-121.

¹⁸⁷ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, op. cit., p. 30 ; D. SUMNER, « Reducing Cotton Subsidies : The DDA Cotton Initiative », in *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (K. ANDERSON ET W. MARTIN), op. cit., p. 13.

¹⁸⁸ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, op. cit., pp. 31 – 33.

§ 143. Dans la *Farm Bill* de 2008, la disposition de la Section 3101 (a) supprime les programmes GSM-103 et SCGP. Ce même acte charge le Secrétariat de l'Agriculture de travailler avec l'industrie pour faire en sorte que les redevances basées sur le risque associées avec les garanties couvrent mais n'excèdent pas les coûts et pertes d'exploitation sur le long terme. Le problème est que le long terme défini dans le texte dure 10 ans alors qu'à l'OMC, bien que non définie dans le rapport, la notion est bien inférieure à ce nombre d'années.¹⁸⁹

§ 144. La *Farm Bill* de 2008 a également éliminé le plafond des frais prévu dans le GSM-102. Toutefois, le texte « appears to offer higher levels of price and income support that potentially could aggravate the perception (if not the reality) of adverse effects in the market place. (...) For example, the enacted 2008 farm bill extends the counter-cyclical payments (...), raises both target prices and loan rates for several commodities (...), creates a (...) payment (...) similar to the WTO-illegal Step 2 payment except that cotton from all origins (not just domestic sources) are eligible for the payment (...) and does not address the issue surrounding the disqualification of direct payments from the WTO's green box exclusion as decoupled payments. »¹⁹⁰

§ 145. Les producteurs américains bénéficient aussi d'un programme de promotion des exportations consistant en quatre sous-programmes.

Premièrement, les crédits garantis à l'exportation permet aux importateurs d'emprunter « aux taux d'intérêt américains et les crédits accordés par les banques étrangères aux importateurs sont garantis par le gouvernement américain »¹⁹¹, ce qui permet de stimuler l'exportation américaine.

Deuxièmement, le programme d'accès au marché réduit les dépenses en marketing des compagnies américaines.

Troisièmement, le programme de développement des marchés extérieurs prend en charge les frais de promotion des exportations dans un objectif long terme.

Quatrièmement, le programme des marchés émergents propose une aide aux sociétés exportant sur les marchés des pays émergents.¹⁹²

¹⁸⁹ R. SCHNEPF, « Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program », *op. cit.*, pp. 15-16.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 35.

¹⁹¹ CERDI, « Impact des aides américaines et européennes sur le marché international du coton », *op. cit.*, p. 32.

¹⁹² *Ibid.*, pp. 32-33.

§ 146. Durant les années 2011-2012 et 2012-2013, les uniques subsides reçus par les producteurs grâce au programme américain d'aide au coton l'ont été via l'assurance-récolte étant donné le niveau exceptionnellement haut des prix du marché. Par conséquent, les subventions ont chuté fortement, pour ne plus s'élever qu'à 562 millions de dollars.¹⁹³

§ 147. La « Farm Bill » prévue pour 2013 n'a pas été finalisée. Par conséquent, les dispositions de la législation existante ont été étendues à la saison 2013-2014.¹⁹⁴

§ 148. Les *United States Agricultural Act* des années 1970, 1980 et 1990 octroyaient des prêts à la commercialisation, des paiements contracycliques et des paiements directs. L'acte adopté en 2014 supprime les deux derniers soutiens. Il introduit par contre une assurance de revenu à travers le *Stacked Income Protection Plan* (STAX). « This Plan will provide revenue insurance to producers for upland cotton. »¹⁹⁵

§ 149. Or, le STAX ne sera effectif qu'en 2015. Durant cette période de transition, les producteurs recevront des paiements de transition. Une fois en vigueur, le programme assistera les producteurs dans l'obtention de financement de la part des banques pendant la saison de plantation. L'existence d'un taux de prêt avantageux encourage la production de coton parce que les agriculteurs savent avec certitude qu'ils pourront toujours vendre leur coton au gouvernement pour un prix défini – 52 cent la livre ou 45 cent la livre en cas de chute des prix soutenue –.

§ 150. La différence majeure entre ce nouveau programme et les précédents est l'absence de niveau de prix fixe garanti pour le gouvernement des Etats-Unis autre que le taux de prêt. Ce taux de prêt à la commercialisation est par conséquent l'unique prix-plancher pour les producteurs de coton. La suppression du prix plancher n'est certes pas très populaire mais peut être pondérée par le double système d'assurance.

La deuxième différence importante est que le coton est à présent traité de façon distincte. Bien qu'il soit considéré différemment, le niveau de soutien accordé au coton est

¹⁹³ ICAC, « Government Support to the Cotton Industry », *op. cit.*, p. 2.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ CNUCED, « The 2014 Farm Bill and its Implications for Cotton Producers in Low-income Developing Countries », *op. cit.*, p. 5 ; USDA, « 2014 Farm Bill Highlights », Mars, 2014, <http://www.usda.gov/documents/usda-2014-farm-bill-highlights.pdf>, p. 1.

équivalent à celui des autres marchandises bénéficiant des programmes PLC ou ARC¹⁹⁶ aussi longtemps que le taux de prêt du coton reste à 52 centimes. S'il baisse à 45 centimes, le soutien sera moindre pour le coton que pour le reste des produits.¹⁹⁷

§ 151. Selon l'USDA¹⁹⁸, le STAX a été étudié pour satisfaire aux obligations américaines découlant du différend avec le Brésil. Le Congrès estime que les dépenses pour le coton avoisineront les \$360 millions par an, c'est-à-dire que les subsides reviendront au niveau de ceux du début des années 1990. Selon une étude de l'ICAC, le Burkina Faso, La Chine, la Colombie, la Côte d'Ivoire, la Grèce, le Mali, le Sénégal, l'Espagne et la Turquie ont fourni autant, voire plus, de soutien – au kilogramme – à leur industrie en 2012-2013 que les agriculteurs américains recevront *via* le STAX.¹⁹⁹

Néanmoins, il ne sera pas facile de déterminer l'effet de distorsion que le nouveau système de la *Farm Bill* de 2014 aura sur le marché.

Ceci dit, le fait que les USA aient accepté de payer pour clore le différend à l'OMC prouve qu'ils ne sont pas certains que leur nouveau régime n'a pas d'effet négatif sur le marché du coton.²⁰⁰

§ 152. Le programme GSM-102 reste d'actualité sous la nouvelle législation, avec quelques modifications néanmoins. De fait, il n'accorde plus de prêt, mais il garantit le paiement par des banques non-américaines sur des prêts accordés par des exportateurs américains pour le financement des exportations nationales de produits agricoles vers des destinations sélectionnées.

De plus, les producteurs jouiront d'une option supplémentaire : le *Supplemental Coverage Option* (SCO), qui fournira une couverture basée sur les rendements moyens du comté ou sur ses revenus.²⁰¹

¹⁹⁶ *Price Loss Coverage et Agriculture Risk Coverage.*

¹⁹⁷ CNUCED, « The 2014 Farm Bill and its Implications for Cotton Producers in Low-income Developing Countries », *op. cit.*, pp. 8-9 ; USDA, « 2014 Farm Bill Highlights », *op. cit.*, p. 1 ; IDEAS, « Une 100^{ème} au gout d'inachevé », *op. cit.*, p. 4.

¹⁹⁸ Département de l'Agriculture des Etats-Unis.

¹⁹⁹ CNUCED, « The 2014 Farm Bill and its Implications for Cotton Producers in Low-income Developing Countries », *op. cit.*, pp. 6-7 ; ICAC, « Production and Trade Policies Affecting the Cotton Industry », Washington, Septembre 2013, https://www.icac.org/cotton_info/publications/statistics/stats_wtd/gm-e_2013.pdf.

²⁰⁰ IDEAS, « Brazil-US Cotton case solved: what does that mean for African cotton producing countries ? », *op. cit.*, pp. 2-6.

²⁰¹ CNUCED, « The 2014 Farm Bill and its Implications for Cotton Producers in Low-income Developing Countries », *op. cit.*, pp. 6-7.

§ 153. Tout ceci suggère que l'incitation à produire du coton sera dorénavant plus faible que durant les dernières décennies.

Position et programmes de l'Union Européenne

§ 154. Au sein de l'Union, les pays concernés ne pèsent pas lourd au niveau de leur production : seule la Grèce se démarque en produisant près d'1% de la production mondiale de coton et près de 75% de la production européenne.²⁰²

§ 155. L'Union européenne est l'entité qui subsidie le plus ses producteurs. Entre 1996 et 2000, les aides au secteur cotonnier ont varié entre €740 millions et €903 millions, ce qui équivaut à plus du double du prix mondial à cette période. Le régime d'aide commence en 1981 avec l'adhésion de la Grèce et s'élargit par deux fois : en 1986 avec le Portugal et l'Espagne ainsi qu'en 2007 avec l'entrée de la Bulgarie dans l'Union européenne.²⁰³

Ces subventions ont engendré une réaction inverse à l'effet recherché : l'expansion de cette activité non rentable. A côté de l'effet négatif sur le prix, cette augmentation de la production a permis à l'Union européenne de réduire sa dépendance au coton étranger : son niveau d'autosuffisance est passé de 25% en 1990-1992 à 52% en 2000-2002.²⁰⁴

§ 156. La PAC soutenait les producteurs en se basant sur la différence entre le prix mondial et le prix de référence fixé par les autorités européennes. Cette politique protégeait donc les producteurs des fluctuations de prix observées sur le marché mondial. Additionnellement, l'Union a créé, en 1999, un programme pénalisant les pays ayant une production excédentaire aux quantités prévues par ledit programme.

A cette fin, le programme européen sur le coton a fait l'objet d'un réajustement en 2006. Avec la nouvelle structure de soutien, les producteurs reçoivent toujours des subsides,

²⁰² F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, *op. cit.*, p. 10.

²⁰³ J. BAFFES, « Cotton and the Developing countries : Implications for Development », *in Trade, Doha, And Development : A Window Into The Issues*, *op. cit.*, p. 121 ; J. BAFFES, « Cotton : Market Setting, Trade Policies, And Issues », *op. cit.*, p. 266.

²⁰⁴ G. KARAGIANNIS, « The EU cotton policy regime and the implications of the proposed changes for produce welfare », *FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper*, n°9, Avril 2004, p. 2.

néanmoins ceux-ci ont un effet de distorsion bien moindre sur la production et le commerce.²⁰⁵

§ 157. Parallèlement, l'Union européenne a établi une surface cultivable maximale pour les pays européens concernés. En l'occurrence, il s'agit de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal. Ces surfaces ont été réduites proportionnellement.

§ 158. En effet, le programme de base établissait un prix d'objectif et un prix plancher fixés par la Commission. Des quotas ont, dès le départ, été prévus conjointement à un mécanisme stabilisateur consistant en une réduction des prix d'objectifs et plancher en cas de dépassement des quantités établies pour chaque pays.

S'il y a excédent et que le total ne dépasse pas 1.031.000 tonnes, le prix d'objectif et le prix minimum sont réduits de la moitié du pourcentage de dépassement. Ce système de sanction s'enclenche même s'il n'y a qu'un seul état fautif, ce qui a tendance à avantager ce dernier.²⁰⁶

En cas de production effective dépassant les 1.500.000 tonnes de coton, « le pourcentage de réduction des prix est augmenté progressivement de 2 points : en Grèce, pour chaque tranche de 15.170 tonnes pour la production au-dessus de 1.138.000 tonnes et en Espagne, pour chaque tranche de 4830 tonnes pour la production au-dessus de 362.000 tonnes »²⁰⁷.

Ce mécanisme n'était appliqué au Portugal que si la production totale de coton des deux pays précités excédait 1.031.000 tonnes. Le Portugal n'est d'ailleurs pas soumis au système de majoration de 2 points.

Cet outil vise à stabiliser les productions afin de rester dans l'enveloppe budgétaire consacrée au coton qui atteint €770 millions.

§ 159. La réforme de 2003 s'inscrit dans les tendances décidées au sein de l'OMC, visant à réduire les distorsions, s'orientant plus vers des aides découplées. Le régime réformé contient un volet de paiement unique (découplé, qui équivaut au système des aides directes

²⁰⁵ J. BAFFES, « Cotton and the Developing countries : Implications for Development », *in Trade, Doha, And Development : A Window Into The Issues*, *op. cit.*, p. 127 ; J. BAFFES, « Cotton : Market Setting, Trade Policies, And Issues », *op. cit.*, p. 266.

²⁰⁶ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, *op. cit.*, p. 36.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 37.

américain) et un volet d'aide à l'hectare en gardant le mécanisme stabilisateur qui veut que l'aide soit réduite proportionnellement au dépassement de la superficie de base.²⁰⁸

§ 160. L'Espagne n'étant pas satisfaite par la réforme, elle a introduit un recours auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne et a obtenu gain de cause en 2006.²⁰⁹ L'Union avait jusqu'en 2008 pour réviser le régime.

L'Union européenne s'est exécutée en adoptant le Règlement 637/2008CE entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Il conserve le paiement unique mais remplace le système d'aide à l'hectare en réduisant les surfaces nationales de base mais en augmentant l'aide à l'hectare. La Bulgarie a droit à 3.342 hectares, la Grèce 250.000 ha, l'Espagne 48.000 ha et le Portugal 360 ha. Le montant de l'aide est de 671,33€/ha pour la Bulgarie, 251,75€/ha pour la Grèce, 400€/ha pour l'Espagne et 252,73€/ha pour le Portugal.²¹⁰

Le résultat de ce mécanisme est de diminuer l'enveloppe allouée à l'Espagne de €72 millions à €67 millions. « As before, cotton producers receive 65% of EU support as a single decoupled payment (income aid) and the remaining 35% as an area payment (coupled, or production aid). For production aid the maximum aid eligible areas are set at 250.000 hectares for Greece and 48.000 hectares for Spain. To be eligible for the aid the area must be located on agricultural land authorized by the EU member states for cotton production. »²¹¹ Pendant l'année 2012-2013, le montant total des subventions a été de 261 millions de dollars pour la Grèce et de 87 millions pour l'Espagne.²¹²

§ 161. Le règlement 637/2008CE a récemment fait l'objet d'une modification : il a été abrogé et remplacé par le règlement 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil.

L'UE continue de protéger fortement ses cotonculteurs : la Commission européenne, dans sa présentation du budget 2014-2020, annonce un montant total de 362,787 milliards d'euros.²¹³

²⁰⁸ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, op. cit., pp. 37 – 38.

²⁰⁹ Considérant (2), Règlement n° 637/2008 du 23 Juin 2008 modifiant le Règlement n° 1782/2003 et instaurant des programmes nationaux de restructuration du secteur du coton.

²¹⁰ Art. 1, 1), Règlement n° 637/2008 du 23 Juin 2008 modifiant le Règlement n° 1782/2003 et instaurant des programmes nationaux de restructuration du secteur du coton.

²¹¹ ICAC, « Government Support to the Cotton Industry », op. cit., p. 3.

²¹² F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, op. cit., pp. 38 – 39 ; ICAC, « Government Support to the Cotton Industry », op. cit., p. 3.

²¹³ LE POINT AFRIQUE, « Afrique et OMC : je t'aime, moi non plus », 10 Avril 2015, http://afrique.lepoint.fr/economie/afrique-et-omc-je-t-aime-moi-non-plus-10-04-2015-1920194_2258.php.

§ 162. Il est vrai que l'Union européenne est l'entité qui subsidie le plus ses producteurs mais il faut tempérer cette affirmation au vu du poids économique qu'elle possède sur le marché international, qui est de l'ordre des 3%.²¹⁴ De plus, elle est favorable à un dénouement positif pour les producteurs africains. En témoigne le discours de Peter Mandelson à Bamako le 13 avril 2005.²¹⁵

§ 163. Etrangement, l'Union européenne affirmait remplir les critères de Hong Kong. Des millions se trouvant dans la « boîte orange » à la signature de l'*Uruguay Round*, 35% ont été transféré dans la « boîte bleue » et 65% dans la « boîte verte ». Dans le contexte du cycle de Doha, l'Union européenne est supposée diminuer son soutien agricole de 80%. Pour respecter ce principe, le coton doit faire l'objet d'efforts plus intenses. Or l'UE n'a pas suffisamment réduit ses subventions pour tenir un tel discours.²¹⁶

§ 164. De plus, la PAC, conçue initialement pour préserver les filières européennes, pousse les pays européens comme la Grèce à exporter leur production et à se positionner en concurrent direct des pays africains.²¹⁷

²¹⁴ F. TRAORE, *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, *op. cit.*, p. 40.

²¹⁵ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 89.

²¹⁶ IDEAS, « Coton : d'où viendra la solution ? de Genève, de Washington ou de Bruxelles ? », *op. cit.*, p. 3.

²¹⁷ IDEAS, « Une 100^{ème} au gout d'inachevé », *op. cit.*, p. 7.

Partie III : Alliances en Afrique et à l'OMC

Afrique

Points communs

§ 165. Bien que l'initiative soit positive pour beaucoup de pays en voie de développement, plusieurs pays ont mis un certain temps pour mesurer l'impact des subventions sur leur économie. Ainsi, le Mozambique et le Zimbabwe ne se sont vraiment impliqués dans le projet qu'en 2005, sous l'impulsion de quelques organisations non gouvernementales. Cet adhésion tardive au projet paraît étonnante vu les groupes mis en places au niveau international : le groupe africain de l'OMC tient des réunions hebdomadaires et un groupe « coton » est ouvert aux pays africains qui désireraient y entrer.

Un pays se démarque par son importance autant que par son soutien changeant à la demande africaine : le Sénégal. En fonction de ses relations avec les Etats-Unis, il venait soit renforcer le groupe de base pour en faire une sorte de « C-5 » soit n'appuyait que peu l'initiative.²¹⁸

§ 166. Des alliances nationales permettent le développement dans les zones cotonnières : au Mali, des institutions financières rurales, des entreprises cotonnières, des organisations de producteurs, l'industrie d'égrenage et d'autres acteurs locaux promeuvent le coton ; au Tchad, des ressources collectives villageoises investissent dans le développement communautaire.²¹⁹

Points de divergences

§ 167. A l'origine du mouvement deux logiques, l'une verticale, l'autre horizontale (ou transversale) s'affrontaient au sein des producteurs ouest africains.

La première voulait promouvoir la défense d'intérêts spécifiques, la plupart du temps reliés à un produit défini et basés sur une méthode économique également appelée logique des filières.

²¹⁸ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 69.

²¹⁹ K. HUSSEIN, C. PERRET, L. HITIMANA, « Importance économique et sociale du coton en Afrique de l'Ouest : rôle du coton dans le développement, le commerce et les moyens d'existence », *op. cit.*, p. 11.

La deuxième consistait à défendre et favoriser le modèle d'agriculture le plus répandu en Afrique : l'exploitation familiale. Ce mécanisme a notamment été soutenu par le Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (ROPPA).²²⁰

§ 168. Des tensions vont apparaître suite à l'étude Uemoa. L'enjeu de ces rivalités est le contrôle de l'expertise auprès des négociateurs africains. Cela passe entre autres par la position à adopter à l'OMC : agir en tant que libéral ou altermondialiste ou au contraire rester pragmatique. Une conférence va donc être tenue à Saly au Sénégal pour mettre en place une stratégie efficace à laquelle tout le monde adhère.

Dans le même temps, la rivalité entre la Cedeao et l'Uemoa dans les arènes sous régionales a permis aux producteurs et autres ONG de faire grandir leur influence et consolider leurs positions dans ces organisations régionales.

La création, en décembre 2004, de l'Association des producteurs de coton africains (APROCA), vient complexifier le paysage institutionnel des organisations non gouvernementales africaines. Cette association regroupe les organisations professionnelles du Bénin, du Cameroun, du Mali, du Sénégal, du Togo et du Burkina Faso.²²¹

§ 169. Les pays se sont accrochés sur l'approche à adopter quant à l'angle de la demande : faut-il demander un traitement spécial et différencié ? La majorité tend à renier cette position. La minorité quant à elle considère qu'il n'est pas primordial de s'opposer au régime des subventions mais qu'il est vital de s'attaquer aux politiques de soutien qui cherchent à soutenir la viabilité d'un petit nombre de bénéficiaires et qui constituent une arme commerciale.²²²

§ 170. La revendication des pays africains en rapport avec l'indemnisation a soulevé quelques problèmes quant au groupe cible et à l'accès aux ressources.

Au départ de l'initiative, certains pays producteurs de coton se sont sentis mis sur le côté sur la question des éventuels dividendes dont ils pourraient bénéficier.

²²⁰ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 51 ; D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Les acteurs d'une négociation », *op. cit.*, pp. 161-162.

²²¹ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 52 ; D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », *op. cit.*, pp. 16-17 ; FARM, « Le coton, quels enjeux pour l'Afrique ? », *op. cit.*, p. 15.

²²² E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 67.

Ces tensions ont ressurgi lors d'une conférence des ministres du Commerce de l'Union africaine au Caire. Certains représentants des pays en voie de développement, persuadés que les pays du C-4 avaient reçu de l'argent, se sont opposés à la résolution finale qui ne faisait objet que des « PMA producteurs de coton ».

Une solution a néanmoins pu être trouvée grâce aux réunions informelles.

Quelques crispations similaires ont également sous-tendu la Conférence de Livingstone : la volonté de plusieurs délégations était d'élargir le groupe des bénéficiaires potentiels dans le but d'assurer à leur pays des dividendes liés à l'initiative.²²³

§ 171. Hormis les tensions internationales sur la redistribution des dividendes, des frictions ont pu être évitées au sein même des pays, sans doute parce que ces compensations n'ont jamais été effectives.

Accord final et stratégie établie

§ 172. Contrairement à ce que l'on aurait pu attendre des pays en voie de développement, les pays à l'origine de l'initiative sur le coton n'ont pas usé de l'argument de la nécessité de la différenciation. Cette fois, ils demandent au contraire plus de libéralisation : promouvoir l'ouverture des marchés et dénoncer l'intervention des Etats dans l'économie, le cas échéant, par le biais de subventions.

§ 173. Pour parvenir à leurs fins, les pays africains ont tenté de faire du coton un produit spécial au sens de l'OMC. Cependant, un produit spécial « s'applique à des intérêts défensifs liés à la protection d'une branche qui joue un rôle de premier plan dans la défense de considérations autres que celles d'ordre commercial »²²⁴. Il faut donc que le produit ne porte pas en lui-même son titre de compétitivité sur le marché international et reçoive donc un régime de traitement spécial et différencié. Le coton africain ne peut rentrer dans cette catégorie car les difficultés proviennent de l'altération des règles commerciales via le système des subventions; de plus, la valeur intrinsèque du coton lui octroie un certificat de compétitivité.

²²³ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton, op. cit.*, pp. 67-68.

²²⁴ *Ibid.*, p. 63.

Les négociateurs ont par après essayé d'introduire le concept de produit spécial offensif – en d'autres mots quand l'export de tels produits est essentiel pour le développement agricole ou la survie de la population rurale – mais l'idée a vite été délaissée au vu des lacunes importantes de l'argumentaire.²²⁵

§ 174. Sur l'aspect indemnisation, il est clairement apparu qu'une demande incluant des compensations pour tous les pays en voie de développement n'aurait aucune chance d'aboutir. Il apparaît que le volet dédommagement n'est qu'accessoire au volet commercial correspondant à la mise en place de règles plus équitables ayant pour effet de faire bénéficier les pays africains des avantages de la mondialisation.²²⁶

§ 175. « Concernant les enjeux, le faible intérêt de l'ensemble des pays membres sur les questions touchant les PMA a conduit à l'abandon d'un « minipaquet »²²⁷ sur les préoccupations commerciales des PMA. Les négociations pourtant stratégiques pour les PMA furent rapidement abandonnées, faute d'enjeux pour les pays riches, et aussi faute de consensus sur le contenu des questions PMA à y inclure. Cependant, du fait de leur spécificité et de leur gravité, elles devraient être intégrées finalement dans les négociations générales sur l'agriculture. »²²⁸

OMC

§ 176. Les récentes adhésions d'économies émergentes ont modifié le rapport de force. Leur alliance avec les pays en voie de développement leur permet de faire face aux grandes puissances. Même si le *leadership* américain s'érode, les groupes tels que le G-8, le Quad – USA, Canada, UE et Japon – et l'OCDE continuent de dominer les relations commerciales. La particularité des alliances dans le Cycle de Doha est la disparition du clivage Nord-Sud.²²⁹

²²⁵ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, op. cit., p. 63 ; OMC, « Negotiations on Agriculture : Poverty Reduction : Sectoral Initiative in favour of Cotton », op. cit., p. 6.

²²⁶ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, op. cit., p. 68.

²²⁷ Il devrait porter sur l'accès DFQF, l'accès au marché et les subventions internes au coton, les règles d'origine et la dispense spéciale de droits pour les PMA dans le domaine des services.

²²⁸ P. RAZANAKOTO, « Crises et défis du multilatéralisme dans les négociations du commerce mondial : Vers une réforme de l'OMC après le Cycle de Doha ? », Congrès AFSP Aix 2015, Université de Toulouse, <http://www.congres-afsp.fr/st/stgram/stgramrazanakoto.pdf>, p. 12.

²²⁹ *Ibid.*, pp. 2-5 et 15.

Organisations non gouvernementales

§ 177. Les ONG ENDA Diapol et OXFAM, présentes dès la genèse du dossier coton, se chargent, dès que la problématique a pris de l'ampleur, de nouer des alliances avec d'autres ONG soucieuses d'épauler par leur expertise les pays en voie de développement dans les négociations. Avant Cancun, on peut signaler l'arrivée d'ONG telles que ICTSD et ACICI qui formeront le dénommé « Groupe de Genève ».²³⁰

Pays en voie de développement

§ 178. Face aux pays développés, 77 pays du Sud se sont regroupés pour former le G-77. Cette alliance traditionnelle s'est élargie et compte maintenant 134 membres, promouvant les intérêts des pays en voie de développement.²³¹

§ 179. L'alliance la plus large s'est faite durant la conférence ministérielle de Cancun suite à la paralysie des négociations. Elle s'appelle le G-90 et est constituée par les Pays les moins avancés (PMA), les pays de l'Union africaine (UA) et les pays ACP²³². Les différents groupes ont des positions communes sur l'agriculture, l'accès aux marchés des produits non agricoles, les questions de Singapour et le développement.²³³

§ 180. Plus petite, une alliance des pays en voie de développement, le G-33, aspire à la reconnaissance de produits stratégiques et d'un mécanisme de sauvegarde spécial pour les pays en voie de développement.²³⁴

Puissances montantes

§ 181. Pour contrer les grandes puissances, les petits pays se joignent aux pays émergents d'Asie ou d'Amérique du Sud. Au sein de l'OMC, les pays de l'Afrique de l'Ouest

²³⁰ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 52.

²³¹ P. RAZANAKOTO, « Crises et défis du multilatéralisme dans les négociations du commerce mondial : Vers une réforme de l'OMC après le Cycle de Doha ? », *op. cit.*, p. 5.

²³² Pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique : signataires de la convention de Lomé et de l'accord de Cotonou.

²³³ A. MASSOT, « Le Cycle de Doha et l'Agriculture », *op. cit.*, p. 5.

²³⁴ *Ibid.*, p. 5.

et du Centre peuvent compter sur un allié précieux : le Brésil qui, avec ses partenaires du G-20, soutiennent totalement la position africaine dans les réunions du Sous-comité sur le coton.

Le G-20 est composé de 22 membres, menés par l'Inde et la Chine, qui ont pour objectif de protéger leurs paysans et leurs industries de la baisse intempestive des droits de douane.²³⁵

§ 182. Le Canada, l'Australie et l'Argentine, membres actifs du groupe des Cairns, ont rapidement soutenu les pays africains, en particulier sur la question des subventions agricoles. Cette adhésion rapide s'explique par leur position très libérale sur la thématique. Outre les pressions des agriculteurs européens, c'est également, une des raisons pour lesquelles l'Union Européenne a émis des réticences « à s'engager fermement dans le soutien du dossier coton à Cancun, craignant des critiques trop virulentes sur le processus de réforme de la Politique agricole commune ». ²³⁶

§ 183. L'intérêt du groupe des Cairns est de réduire les entraves dommageables à l'agriculture. Ils se montrent donc très acerbes à l'encontre des pays de l'OCDE qui subventionnent fortement leur industrie.²³⁷

UE

§ 184. L'Union Européenne et les Etats-Unis ont quant à eux formé une alliance objective à l'issue de la conférence de Cancun. Leur objectif est d'ouvrir les négociations sur les « Questions de Singapour » avant toute transaction sur des sujets tels que l'agriculture.²³⁸

²³⁵ A. MASSOT, « Le Cycle de Doha et l'Agriculture », *op. cit.*, p. 4 ; P. RAZANAKOTO, « Crises et défis du multilatéralisme dans les négociations du commerce mondial : Vers une réforme de l'OMC après le Cycle de Doha ? », *op. cit.*, p. 6.

²³⁶ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, pp. 41-49 ; D. PESCHE et K. NUBUKPO, « L'Afrique du coton à Cancun : Les acteurs d'une négociation », *op. cit.*, p. 159.

²³⁷ A. MASSOT, « Le Cycle de Doha et l'Agriculture », *op. cit.*, p. 4.

²³⁸ E. HAZARD, *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la Pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, *op. cit.*, p. 54.

Conclusion

§ 185. Lors de la procédure de contentieux entre le Brésil et les Etats-Unis, les différents organes de l'OMC et autres arbitres ont donné en grande partie raison à l'argumentaire brésilien. Malgré cela, les USA ont attendu que le Brésil ait défini les contremesures croisées qu'il allait prendre pour enfin faire un pas en avant dans les négociations.²³⁹

§ 186. Le changement de législation des Etats-Unis en 2014 introduit un système complexe. Il en découle que son impact sur le marché mondial sera difficile à évaluer et que de nouvelles études en ce sens seront nécessaires. Il faut souligner que la disparition du prix plancher rend l'acte américain bien plus compatible avec les règles de l'OMC que ses prédécesseurs.

Ceci dit, il est peu probable que cette *Farm Bill* satisfasse les pays africains car elle continue à distribuer des subsides aux agriculteurs américains.

§ 187. Les pays producteurs de coton autre que le Brésil pourront toujours introduire un différend auprès de l'ORD. Cette option paraît peu avisée pour les pays africains concernés étant donné le prix relativement élevé du coton, leur incapacité à forcer le changement de politique des Etats-Unis, le manque d'études sur la nouvelle loi américaine et le fait que les USA ne sont pas les seuls visés – les pays de l'initiative exigent en effet la suppression des subsides dans tous les pays qui subventionnent leur production –. L'ORD, grande nouveauté du GATT de 1994, ne semble pas répondre aux besoins des pays en voie de développement. Ils ont en effet des difficultés à monter un dossier complet mais ne disposent pas de sanctions efficaces de leur point de vue.

Hormis son interdiction d'introduire une action, le Brésil est libre de continuer à supporter les démarches du C-4.

§ 188. Pour un certain nombre de raisons, le prix des céréales et des oléagineux risque de rester au-dessus des niveaux existants dans les années 2000. Par conséquent l'espace dédié au coton au Brésil, en Chine, en Turquie ou aux Etats-Unis risque plus que probablement de diminuer. Les pays africains auront donc le champ libre pour étendre leur production. Leur

²³⁹ IDEAS, « Brazil-US Cotton case solved: what does that mean for African cotton producing countries ? », *op. cit.*, p. 2.

poids peu significatif sur le marché mondial – 6% de la production mondiale pour l’Afrique sub-saharienne – n’exercera pas de pression sur le prix.

De plus, la technologie en relation avec le coton est dans une phase de consolidation, ce qui offre une opportunité aux pays africains de combler l’écart de rendement entre eux et le reste du monde. Reste à améliorer les infrastructures des filières cotonnières.²⁴⁰

Le prix élevé ne place plus les cotonculteurs africains dans une situation d’urgence car ils peuvent de nouveau faire du profit. Concernant la fixation du prix, il faudra dorénavant dialoguer davantage avec la Chine qu’avec les USA et l’UE car elle contrôle la majorité des stocks de coton. C’est la Chine qui fournit le plus de soutien à son industrie cotonnière dans son ensemble tandis que l’UE fournit la plus grande aide par tonne de production.

§ 189. Pour la majorité des pays, l’implémentation des décisions de Bali concernant les pays les moins développés ne devrait pas être retardée. La conférence offre également la base pour que les pays ACP et PMA puissent obtenir dans l’OMC un statut généralisé du traitement spécial et différencié. La future conférence ministérielle se tiendra à Nairobi en décembre 2015 et les négociateurs seront bien obligés de traiter les sujets qu’ils ont délaissés à Bali.

§ 190. Depuis le début de l’initiative jusqu’à ce jour, le marché a évolué et de nouveaux acteurs – la Chine et l’Inde – sont entrés dans le jeu. Pour solutionner le dossier coton, il faut absolument inclure ceux-ci dans les négociations tenues à Genève. L’objectif premier de l’initiative, la suppression des subventions, ne semble pas pouvoir se concrétiser à court terme, mais le processus a permis de mettre en lumière l’impact des politiques internes dans les pays de l’OCDE sur le développement des pays les plus pauvres et, par-là, de souligner l’incohérence entre les politiques de développement et celles de l’agriculture des pays développés.

Ces mêmes pays, qui ont eu du mal à réformer leur législation, ont essayé de contourner le problème en aidant financièrement les cotonculteurs africains.

§ 191. Dans le *Doha Round*, le texte disait que le coton serait traité « de manière ambitieuse, rapide et spécifique ». Il apparaît au fil des ans qu’il a plus été question d’avancées bilatérales – USA-Brésil, réforme de la PAC, aides au développement – que de

²⁴⁰ CNUCED, « The 2014 Farm Bill and its Implications for Cotton Producers in Low-income Developing Countries », *op. cit.*, p. 17.

réels progrès acquis dans le cadre de l'OMC. Moins de 10% du programme des réformes s'est retrouvé dans le texte de Bali. Malgré tout, les pays en voie de développement ont besoin de l'OMC pour faire progresser leurs demandes car c'est le seul cadre leur permettant de se défendre correctement.

Bibliographie

Doctrine :

- AGRITRADE, « Note de synthèse - Mise à jour 2013 : Secteur du coton », 20 Décembre 2013, <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Produits-de-base/Coton/Note-de-synthese-mise-a-jour-2013-Secteur-du-coton>.
- AGRITRADE, « Rapport à la une : Aspirations et attentes des pays ACP et issue de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC », 11 Décembre 2013, <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Sujets/Accord-de-l-OMC/Aspirations-et-attentes-des-pays-ACP-et-issue-de-la-neuvieme-Conference-ministerielle-de-l-OMC>.
- AGRITRADE, « Un mini-accord est obtenu à Bali », 11 Décembre 2013, <http://agritrade.cta.int/fr/layout/set/print/Agriculture/Sujets/Accord-de-l-OMC/Un-mini-accord-est-obtenu-a-Bali>.
- ALSTON J.M., SUMNER D. et BRUNKE H., « Impacts of Reductions in US Cotton subsidies on West African Cotton Producers », OXFAM America, 21 Juin 2007, <http://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/impacts-of-reductions-in-us-cotton-subsidies-on-west-african-cotton-producers/>.
- ANDERSON K. et VALENZUELA E., « The World Trade Organization's Doha Cotton Initiative : A Tale of Two Issues », Development Research Group World Bank, Washington DC, 2006, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/05/05/000016406_20060505160536/Rendered/PDF/wps3918.pdf, Mai 2006.
- ANDERSON K., MARTIN W. et VAN DER MENSBRUGGHE D., « Doha Merchandise Trade Reform : What Is at Stake for Developing Countries », The World Bank Economic Review, Vol. 20, n° 2, 2006, pp. 169-195.
- BADIANE O., GHURA D., GOREUX L. et MASSON P., « Evolution des filières cotonnières en Afrique de l'Ouest et de Centre », Washington, DC: Banque Mondiale, Policy Research Working Paper, n°2867-B, 2002, <http://ssrn.com/abstract=636230>.
- BASSET T. J., *Le coton des paysans. Une révolution agricole (Côte d'Ivoire 1880-1999)*. Paris, IRD Editions, 2002.
- BAFFES J., « Cotton and the Developing countries : Implications for Development », in *Trade, Doha, And Development : A Window Into The Issues*,

<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/239054-1126812419270/9.Cotton%26.pdf>.

- BAFFES J., « Cotton : Market Setting, Trade Policies, And Issues », World Bank, Washington, D. C., 2004, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14735>.
- BAFFES J., « Learning from the « Cotton Problem » : Settling Trade Disputes », International Economic Bulletin, 17 Juin 2010, <http://carnegieendowment.org/2010/06/17/learning-from-cotton-problem-settling-trade-disputes/5lg>.
- BAFFES J., « Cotton Subsidies, the WTO, and the ‘Cotton Problem’ », World Bank, Policy Research Working Paper, n° 5663, Mai 2011, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3426/WPS5663.pdf?sequence=1>.
- BELLMANN C., « The Bali Agreement : Implications for Development and the WTO », Revue internationale de politique de développement, n°5.2, 2014, <http://poldev.revues.org/1744?lang=fr>.
- BERTHELOT J., « Bilan et perspectives de l’Accord agricole de la 9^{ème} conférence ministérielle de l’OMC à Bali du 3 au 7 décembre 2013 », CADTM, 22 Décembre 2013, <http://cadtm.org/Bilan-et-perspectives-de-l-Accord>.
- BERTI, F., HOFES J-L., ZAGBAÏ H.S. ET LEBAILLY P., « Le coton dans le monde, place du coton africain et principaux enjeux », *Base*, n°4, vol. 10, 2006, Biotechnol. Agron. Soc. Environ. 2006 10(4), pp. 271-280.
- BRONCKERS M. et VAN DEN BROEK N., « Financial Compensation in the WTO : Improving Remedies in WTO Disputes Settlement », in *Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System* (sous la dir. de D. GEORGIEV et K. VAN DEN BORGHT), Cambridge, 2006.
- CERDI, « Impact des aides américaines et européennes sur le marché international du coton », Mars, 2006, http://www.researchgate.net/publication/267855959_IMPACT_DES_AIDES_AMERICAINES_ET_EUROPEENNES_SUR_LE_MARCHE_INTERNATIONAL_DU_COTON.
- COS-COTON, « Mise à jour relative au Partenariat Union Européenne – Afrique sur le coton », Mai 2009, <http://www.coton->

acp.org/sites/default/files/docs/acpue/rapport_mise_jour_partenariat_juin_09_final.pdf

- COS-COTON, « Mise à jour relative au Partenariat Union Européenne – Afrique sur le coton », Novembre 2014, <http://www.coton-acp.org/modules/docpool/files/misejourpartenariatue-afriquefrfinal.pdf>.
- CNUCED, « Feuille de route panafricaine sur le coton », Nations Unies, New York et Genève, 2014.
- CNUCED, « The 2014 Farm Bill and its Implications for Cotton Producers in Low-income Developing Countries », Nations Unies, New-York et Genève, 2014.
- CSI, « L'accord de Bali confirme l'incapacité de l'OMC à concilier commerce et développement », 9 Décembre 2013, <http://www.ituc-csi.org/l-accord-de-bali-confirme-1?lang=fr>.
- DEVÈZE J.-C., HALLEY DES FONTAINES D., « Le devenir des agricultures familiales des zones cotonnières africaines : une mutation à conduire avec tous les acteurs. A partir des cas du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun et du Mali », Paris, AFD EVA/STR, 2005, www.inter-reseaux.org/.../Agri_Familiales_cotonniere_Deveze_2005.doc.
- FAO, « Cotton : impact of support policies on developing countries – why do the number vary ? », Dossiers de politique commerciale de la FAO concernant des questions liées aux négociations sur l'agriculture de l'OMC, n°1, 2004.
- FAO, « Cotton subsidies in rich countries mean lower prices worldwide », FAO NewsRoom, http://www.fao.org/newsroom/fr/focus/2005/89746/article_89759fr.html, 2008.
- FAO, « Le paquet de Bali et ses répercussions pour le commerce et la sécurité alimentaire », Dossiers de la FAO sur les politiques commerciales concernant les questions liées aux négociations de l'OMC sur l'agriculture, n°16, <http://www.fao.org/docrep/019/i3658f/i3658f.pdf>.
- FARM, « Le coton, quels enjeux pour l'Afrique ? », Paris, FARM, 2005, http://www.fondation-farm.org/IMG/pdf/Coton_FARM_FR.pdf.
- FOK M., « Coton africain et marché mondial : une distorsion peut en cacher une autre plus importante. Colloque de l'Agence Universitaire de la Francophonie : « Filières d'exportation de produits agricoles du Sud : réformes institutionnelles, négociations internationales et impacts socio-démographiques » », 6-7 avril 2005. Bamako, http://agritrop.cirad.fr/534651/1/document_534651.pdf.

- FOK M., « Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine », *Cahiers Agriculture*, vol. 19, n°1, 2010, pp. 68-74.
- GHANA I., « Accord commercial de Bali et monde en développement », 13 Avril 2014, <http://www.contrepoints.org/2014/04/13/162750-accord-commercial-de-bali-et-monde-en-developpement>.
- GOLDBERG R., LAWRENCE R. et MILLIGAN K., « Brazil's WTO Cotton Case : Negotiation Through Litigation », Harvard Business School, N9-905-405, 23 Septembre 2004, http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/Harvard-Business-School_Goldberg_Brazils-Cotton.pdf.
- HAZARD E., *Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la pauvreté : Le livre blanc sur le coton*, Etudes et Recherches, n° 249, Enda Editions, Dakar, 2005.
- HOUSE-SENATE CONFERENCE COMMITTEE, *Agricultural Act of 2014*, Bill Summary, <http://agriculture.house.gov/sites/republicans.agriculture.house.gov/files/pdf/legislation/AgriculturalActSummary.pdf>.
- HUGON P., « Les filières cotonnières africaines au regard des enjeux nationaux et internationaux », Notes et études économiques, Septembre 2005, n°23, pp. 87-112.
- HUSSEIN K., PERRET C., HITIMANA L., « Importance économique et sociale du coton en Afrique de l'Ouest : rôle du coton dans le développement, le commerce et les moyens d'existence », OCDE SAH/D556, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/3/36061542.pdf>.
- ICAC, « Politiques en matière de production et de commerce affectant la filière cotonnière », Washington D.C., Septembre 2011, https://www.icac.org/cotton_info/publications/statistics/stats_wtd/gm-f_2011.pdf.
- ICAC, « Politiques en matière de production et de commerce affectant la filière cotonnière », Washington D.C., Novembre 2014, https://www.icac.org/cotton_info/publications/statistics/stats_wtd/gm-f_2014.pdf.
- ICAC, « Government Support to the Cotton Industry », Standing Committee, Attachment III(r) to SC-N-524, 4 Juin 2013.
- ICAC, « Production and Trade Policies Affecting the Cotton Industry », Washington, Septembre 2013, https://www.icac.org/cotton_info/publications/statistics/stats_wtd/gm-e_2013.pdf.
- ICTSD, « Cotton : What could a Doha deal mean for trade ? », Issue Paper, n° 11, Novembre 2010.

- ICTSD, « Coton : évolution de la production mondiale, son commerce et sa politique », Note d'information, Genève, Mai, 2013, <http://www.ictsd.org/downloads/2013/06/coton-evolution-de-la-production-mondiale-son-commerce-et-sa-politique.pdf>.
- ICTSD, « Le dossier du coton à l'OMC : situation et perspectives d'évolution », Passerelles, Vol. 14, n° 5, 25 Novembre 2013, <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/le-dossier-du-coton-%C3%A0-l%E2%80%99omc-situation-et-perspectives-d%E2%80%99%C3%A9volution>.
- IDEAS, « Nouvelles sur le coton », Newsletter n°12, 8 Février 2005, <http://www.ideascentre.ch/?p=1636>.
- IDEAS, « Brazil and the US play extra time », Newsletter n° 86, 2 Juillet 2010, .
- IDEAS, « Coton : d'où viendra la solution ? de Genève, de Washington ou de Bruxelles ? », Newsletter n°89, 3 Mars 2011, <http://www.ideascentre.ch/?p=2404>.
- IDEAS, « CM8 et coton : le sujet bien présent, mais après ? », Newsletter n°98, 12 Janvier 2012, <http://www.ideascentre.ch/?p=1421>.
- IDEAS, « Une 100^{ème} au gout d'inachevé », Newsletter n°100, 16 Juillet 2012, <http://www.ideascentre.ch/?p=1413>.
- IDEAS, « « Last but not least »... », Newsletter n°101, 21 Février 2013, <http://www.ideascentre.ch/?p=1397>.
- IDEAS, « Brazil-US Cotton case solved: what does that mean for African cotton producing countries ? », Newsletter n° 8, 30 Octobre 2014, <http://www.ideascentre.ch/?p=5294>.
- ILEAP, « Legal Issues in Relation to Financial Compensation under the Cotton Initiative », Negotiation Advisory Brief, n° 3, Janvier, 2004, http://www.ileap-jeicp.org/downloads/nab3_legal_issues_in_relation_to_financial_compensation_under_the_cotton_initiative_jan_2004.pdf.
- KARAGIANNIS G., « The EU cotton policy regime and the implications of the proposed changes for produce welfare », FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper, n°9, Avril 2004.
- MERCURIO B., « Why compensation cannot replace trade retaliation in the WTO Dispute Settlement Understanding », World Trade Review, 8, 2009, pp. 315-338.
- L'ÉCONOMISTE, « L'OMC sauve sa peau à Bali », Edition n° 4168, 10 Décembre 2013, <http://www.leconomiste.com/article/913827-l-omc-sauve-sa-peau-bali>.

- LAGANDRE D., « Le secteur cotonnier en zone franc, entre succès et dépendance », AFD, Rapport thématique Jumbo, Paris, Septembre 2005, n°7.
- LCD NEWS, « Des pays africains de la conférence de Bali repartent presque bredouille », 16 Décembre 2013, <http://ldcnews.com/des-pays-africains-de-la-conference-de-bali-repartent-presque-bredouilles/>.
- LE POINT AFRIQUE, « Afrique et OMC : je t'aime, moi non plus », 10 Avril 2015, http://afrique.lepoint.fr/economie/afrique-et-omc-je-t-aime-moi-non-plus-10-04-2015-1920194_2258.php.
- LELE U., VAN DE WALLE N. et GBETIBOUO M., *Le coton en Afrique : Une analyse des écarts de performance*, MADIA Discussion Paper, n° 7, Washington D.C. : World Bank, 1989, <http://documents.worldbank.org/curated/en/1989/11/5138599/cotton-africa-analysis-differences-performance-le-coton-en-afrique-une-analyse-des-ecarts-de-performance>.
- MALIG M. L., « La conférence de Bali ou « comment tout change pour que rien ne change » ? », CLOC/Via Campesina, 4 décembre 2013, <http://www.ritimo.org/La-Conference-de-Bali-ou-comment-tout-change-pour-que-rien-ne-change>.
- MASSOT A., « Le Cycle de Doha et l'Agriculture », Fiches techniques sur l'Union européenne, Mars 2015, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.8.html.
- OCDE, « Le secteur du coton au Mali : réaliser son potentiel de croissance », *in Repères*, n° 30, Octobre 2006.
- OCDE, « Le coton en Afrique de l'Ouest : Un enjeu économique et social », Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Août 2006, <http://www.oecd.org/fr/csao/publications/38410062.pdf>.
- OCDE, « The Empowerment of Western and Central African Cotton Producers : A Sectoral Approach on Cotton », 2011, <http://www.oecd.org/aidfortrade/47428114.pdf>.
- OMC, « WTO Negotiations on Agriculture : Poverty Reduction : Sectoral Initiative in favour of Cotton », TN/AG/GEN/4, 16 Mai 2003.
- OMC, « Poverty Reduction : Sectoral Initiative in favour of Cotton », WT/MIN(03)/W/2*, 15 Août 2003.
- OMC, « Preparations for the Fifth Session of the Ministerial Conference, Draft Cancun Ministerial Text, Second Revision », JOB(03)/150/Rev.2, 13 Septembre 2003.

- OMC, « WTO African Regional Workshop on Cotton – Cotonou, Republic of Benin – 23-24 March 2004 », WT/L/564, 30 mars 2004.
- OMC, « Doha Work Programme », WT/L/579, 2 Août 2004.
- OMC, « Establishment of the Sub-Committee on Cotton », TN/AG/13, 26 Novembre 2004.
- OMC, « Work Programme of the Sub-Committee on Cotton Adopted on 22 March 2005 », TN/AG/SCC/1, 29 Mars 2005.
- OMC, « Proposed Elements of Modalities in Connection with the Sectoral Initiative in favour of Cotton », TN/AG/SCC/GEN/2, 22 Avril 2005.
- OMC, « Doha Work Programme », WT/MIN(05)/DEC, 22 Décembre 2005.
- OMC, *Comprendre l'OMC*, 2008,
https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/tif_f.htm.
- OMC, « Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland : Recours des Etats-Unis à l'arbitrage au titre de l'article 22 :6 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends et de l'article 4.11 de l'Accord SMC », WT/DS267/ARB/1, 31 Août 2009.
- OMC, « Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland : Recours des Etats-Unis à l'arbitrage au titre de l'article 22 :6 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends et de l'article 7.10 de l'Accord SMC », WT/DS267/ARB/2, 31 Août 2009.
- OMC, « Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland », WT/DS267/40, 30 Septembre 2009.
- OMC, « Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland », WT/DS267/41, 9 Novembre 2009.
- OMC, « Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland », WT/DS267/42, 9 Novembre 2009.
- OMC, « Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland », WT/DS267/43, 12 Mars 2010.
- OMC, « Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland », WT/DS267/44, 5 Mai 2010.
- OMC, « Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland », WT/DS267/45, 31 Août 2010.

- OMC, « Dispute Settlement Reports 2009: Volume 9 », Cambridge, 2011, pp. 3817-4282.
- OMC, « Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland », WT/DS267/46, 23 Octobre 2014.
- OMC, « Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland : Summary of the Dispute to Date », WT/DS267, 30 Octobre 2014, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm.
- OMC, « Elements for political guidance », WT/MIN(11)/W/2, 1^{er} Décembre 2011.
- OMC, « Décision ministérielle du 7 décembre 2013 », WT/MIN(13)/41 et WT/L/916, 11 Décembre 2013.
- OMC, « Coton : Note d'information du secrétariat », TN/AG/GEN/34 et TN/AG/SCC/GEN/13, 10 Juin 2014.
- OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, « U.S., Brazil Agree on Framework Regarding WTO Cotton Dispute », Press Releases, Juin 2010, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2010/june/us-brazil-agree-framework-regarding-wto-cotton-disput>.
- PAN S., MOHANTY S., ETHRIDGE D. et FADIGA M., « The Impact of U.S. Cotton Programs on the World Market : An analysis of Brazilian and African WTO Petitions », Cotton Economics Research Institute, Texas Tech University, Janvier 2004.
- PERRIN S., LAGANDRE D., « Le coton africain face à la concurrence du marché mondial », AFD, Rapport thématique 6, Paris, Septembre 2005, n°6 <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Archives/Jumbo/06-jumbo.pdf>.
- PESCHE D. et NUBUKPO K., « L'Afrique du coton à Cancun : Les acteurs d'une négociation », Politique africaine, 2004/3, n°95, pp. 158-168.
- PESCHE D. et NUBUKPO K., « L'Afrique du coton à Cancun : Retour sur la genèse d'une négociation », Agridape, 24 (1), 2008, pp. 15-17.
- RAHMOUNI-BENHIDA B., « La conférence de Nairobi signera-t-elle la fin du processus de Doha ? », Le Matin, 9 avril 2015, http://www.lematin.ma/journal/2015/organisation-mondiale-du-commerce_la-conference-de-nairobi-signera-t-elle-la-fin--du-processus-de-doha--/221532.html.
- RAZANAKOTO P., « Crises et défis du multilatéralisme dans les négociations du commerce mondial : Vers une réforme de l'OMC après le Cycle de Doha ? », Congrès

AFSP Aix 2015, Université de Toulouse, <http://www.congres-afsp.fr/st/stgram/stgramrazanakoto.pdf>.

- RENAUDIN C., « Les riches heures et l'avenir incertain de la culture cotonnière en Afrique de l'Ouest et du Centre », *EchoGéo*, Septembre/Novembre 2010, n°14, pp. 2-14.
- RÉPUBLIQUE DU TCHAD, « Rapport de mission relative à la participation du Tchad à la neuvième conférence ministérielle de l'OMC », 2 Janvier 2014, http://www.commerce-td.org/site/com-12-9e_Conference_de_l_OMC.html.
- SCHNEPF R., « Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program », Congressional Research Service, 21 Juin 2011, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32571.pdf>.
- SHEPHERD B., DELPEUCH C., « Subsidies and Regulatory Reform in West African Cotton : What are the Development Stakes ? », GEMPB, 2007, http://gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/shepherd_delpauch_cotton_subsidies_WA_EN_PB-2007-01.pdf.
- SUMNER D., « Reducing Cotton Subsidies : The DDA Cotton Initiative », *in Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (K. ANDERSON ET W. MARTIN), World Bank- Palgrave Macmillan, 2006.
- SUMNER D., « A Quantitative Simulation Analysis of the Impacts of U.S. Cotton Subsidies on Cotton Prices and Quantities », Octobre 2003, http://www.ncsu.edu/project/arepublication/Effects_US_Cotton_Subsidies.pdf.
- SUMNER D., « Boxed In : Conflicts between U.S. farm policies and WTO obligations », *Trade Policy Studies*, 5 Décembre 2005, pp. 1-32.
- TRAORE F., *Les aides américaines et européennes au coton : impacts sur le marché international et conséquences pour l'économie malienne*, Humanities and Social Sciences, Université d'Auvergne – Clermont-Ferrand I, 2010.
- USDA, « 2014 Farm Bill Highlights », Mars, 2014, <http://www.usda.gov/documents/usda-2014-farm-bill-highlights.pdf>.
- VINCENT P. et ZACHARIE A., « Echanger librement ? », *Le 15^e jour du mois*, mensuel de l'Université de Liège, Janvier 2014/230, le15jour.ulg.ac.be/PDFServlet?id=c_45932&lang=fr.
- WTO AGRICULTURE NEGOTIATIONS, *The Issues, and Where We Are Now*, 1 Décembre 2004, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agnegs_bkgrnd_e.pdf.

Jurisprudence :

- ORD, Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland, WT/DS267AB/RW, 20 Juin 2008.
- ORD, Etats-Unis – Coton upland, WT/DS267/AB/R, 21 Mars 2005.

Législation :

- Accord sur l’Agriculture : Art. 6 ; 8 ; 9 ; 13 ; 20.
- Accord sur l’Agriculture : Annexe 2.
- Mémorandum d’Accord : Art. 10.
- Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires : Art. 5 ; 6.
- Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires : Annexe I, j).

- Farm Bill 2008 : Section 3101 (a).
- Deficit Reduction Act : Section 1103.

- Règlement n° 637/2008 du 23 Juin 2008 modifiant le Règlement n° 1782/2003 et instaurant des programmes nationaux de restructuration du secteur du coton ; Art. 1, 1) ; considérant (2).
- Règlement n°1307/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune.

Remerciements

Nous sommes reconnaissants à notre promoteur M. Philippe Coppens de ses conseils et de sa compréhension.

Nous tenons à remercier nos relectrices encourageantes et attentives.

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

