

# Cycle de Doha : des perspectives peu brillantes



Aaditya Mattoo et Arvind Subramanian

**M**IS À PART une relance récente, le cycle de Doha a été entravé jusqu'ici par une alternance frustrante d'avancées et de reculs. Le monde aurait pourtant beaucoup à gagner à une issue favorable des négociations en cours, surtout si l'on en croit l'estimation selon laquelle des gains de la libéralisation du commerce qui s'ensuivrait pourraient atteindre 500 milliards de dollars. Mais il sera difficile de déboucher sur des résultats significatifs : les partisans résolus de la libéralisation du commerce se font aujourd'hui plus rares, et les pays industrialisés sont davantage sur la défensive.

Il existe à n'en pas douter de réelles perspectives de libéralisation dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), avec ses cycles de négociations internationales, offre un cadre institutionnel propice à leur concrétisation. Ce cadre repose sur l'ouverture réciproque des marchés : les difficultés d'ordre interne causées par la libéralisation des importations sont compensées par les avantages qu'entraîne l'augmentation des débouchés commerciaux à l'exportation. Aujourd'hui, toutefois, ce cadre traverse une mauvaise passe.

Pays industrialisés et pays en développement ont de plus en plus de mal à mener à bien les négociations sur l'ouverture réciproque de leurs marchés. En effet, le système commercial multilatéral, en tant que moyen d'accéder aux marchés convoités, ne suscite plus le même enthousiasme de la part des sociétés exportatrices des pays industrialisés. Ces derniers, par ailleurs, ont du mal à vaincre l'opposition de leurs propres entreprises à une ouverture accrue aux pays en développement. Il est paradoxal que ce désengagement coïncide avec le désir que certains (au moins) des grands pays en développement semblent avoir de négocier sérieusement.

## Désintérêt du secteur privé

La libéralisation du commerce multilatéral a jusqu'ici progressé sous l'impulsion de sociétés privées, notamment américaines et européennes, désireuses de pénétrer les marchés étrangers. Les premiers cycles de négociations visant à libéraliser le commerce, engagés sous l'égide de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le prédécesseur de l'OMC),

étaient soutenus par des intérêts sectoriels américains, qui craignaient que la constitution de la Communauté économique européenne et son élargissement ultérieur n'entraînent une réorientation des courants d'échanges. Soucieuses de stimuler leurs ventes et leur rentabilité pendant la période économique difficile des années 80, les sociétés de services américaines et européennes — surtout celles dont les droits de propriété intellectuelle étaient en jeu — ont été le principal moteur du cycle d'Uruguay (1986-94).

L'OMC semble la mieux placée pour promouvoir les intérêts actuels du secteur privé des pays industrialisés, qui souhaite l'ouverture des marchés de biens manufacturés des pays en développement, notamment des plus grands où les obstacles

au commerce demeurent importants. Lancé en 2001 pour répondre au mécontentement des pays en développement face à la mondialisation et au système commercial multilatéral, le cycle de Doha a cependant toujours pâti du manque d'intérêt du secteur privé. Les tentatives visant à faire de Doha le cycle du «développement» ont masqué un problème essentiel : l'absence relative du secteur des entreprises des pays industrialisés aux négociations. Cette absence tient à la curieuse conjugaison

des succès de la libéralisation unilatérale du commerce et de l'attitude défensive qui prévaut sur le plan multilatéral.

En effet, plusieurs des pays en développement qui ont adopté les orientations du «Consensus de Washington» ont levé de façon unilatérale leurs obstacles au commerce, à la demande le plus souvent de la Banque mondiale et du FMI. Depuis le début des années 80, les restrictions quantitatives ont été supprimées et les obstacles tarifaires ont été nettement abaissés. Comme tout cela se fait en dehors de l'OMC, les pays industrialisés n'ont pas à négocier dans ce cadre pour accéder aux nouveaux marchés que leurs entreprises remportent sans qu'il leur en coûte. Ainsi, le processus multilatéral de l'OMC a pâti du succès de la Banque mondiale et du FMI.

Les pays continuent de lever unilatéralement les obstacles au commerce et à l'investissement, mais le font de plus en plus dans le cadre d'accords commerciaux régionaux. L'intégration régionale, qui n'est guère entravée par les règles de l'OMC, risque toutefois de restreindre le champ des négociations mul-

**«Les pays industrialisés ont du mal à vaincre l'opposition de leurs propres entreprises à une ouverture accrue aux pays en développement.»**

tilatérales et l'intérêt du secteur privé à les poursuivre. L'impact systémique des accords régionaux pourrait même se révéler pernicieux pour les négociations multilatérales; en effet, les pays signataires d'accords régionaux risquent de souhaiter que l'OMC se donne des objectifs moins ambitieux en la matière, sachant que la libéralisation érodera sans doute l'accès préférentiel à leurs marchés d'exportation respectifs. Certaines simulations récentes ont, par exemple, montré que le Mexique sortirait perdant du cycle de Doha si celui-ci est mené à bien.

Les services sont un secteur susceptible de contribuer à la prospérité économique, que ce soit à l'échelle nationale ou mondiale, et dont le potentiel commence tout juste à être exploité. Malgré les progrès sensibles de la libéralisation unilatérale, la plupart des pays ont été jusqu'ici réticents à engager des discussions multilatérales. Ils savent notamment combien il est difficile de faire adopter les profondes réformes législatives et réglementaires nécessaires pour ouvrir le marché des services dans le cadre des négociations commerciales internationales. Mais, surtout, les pays industrialisés ont considérablement réduit les possibilités de réciprocité en refusant d'envisager d'ouvrir davantage ce secteur dans les domaines où les pays en développement disposent d'un avantage comparatif, tels que l'offre de services via les mouvements des personnes.

Le cadre toujours provisoire et globalement insuffisant des règles qui régissent le commerce des services témoigne des maigres résultats obtenus et du niveau minimal des engagements de libéralisation pris par les pays. Un large fossé sépare souvent les réglementations effectivement en vigueur aujourd'hui et le niveau des engagements consolidés. Le secteur privé en a conclu que le système multilatéral est inefficace — et désespérément lent — dès lors qu'il s'agit d'ouvrir réellement le marché des services à travers le monde.

Cette impression est renforcée par le décalage croissant entre l'accélération du cycle des produits à laquelle les entreprises sont confrontées sur les marchés mondiaux et l'allongement des cycles de négociations auquel les gouvernements sont contraints. Le rythme spectaculaire des progrès technologiques a eu de profondes répercussions sur les secteurs clés des télécommunications, des transports et des finances. Mais, si les négociations multilatérales continuent d'y répondre avec lenteur et apathie, l'enthousiasme que le secteur privé peut avoir pour elles s'amenuisera d'autant. L'ouverture des marchés et la définition de normes par la voie non gouvernementale se feront plus séduisantes, tout comme l'appel des sirènes des négociations régionales intergouvernementales.

Les entreprises privées des pays du Nord n'attendent rien non plus du cycle de Doha en ce qui concerne la propriété intellectuelle. Nombre des buts ont été atteints déjà dans le cadre du cycle d'Uruguay. Quant à leurs autres objectifs, et notamment au relèvement des normes de protection de la propriété intellectuelle, elles ont choisi, non sans succès, de les poursuivre dans un cadre régional. Ainsi, c'est en vertu d'accords régionaux conclus avec les États-Unis que la Jordanie, le Maroc ou le Vietnam ont dû aller au-delà de l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) en s'engageant à protéger les produits pharmaceutiques et les données expérimentales utilisées en vue de leur homologation. Ces accords ont renforcé le monopole des titulaires des brevets concernés et limité l'aptitude des producteurs de médicaments génériques à concurrencer ces derniers.

### Le Nord de plus en plus sur la défensive

Depuis le cycle d'Uruguay, il est de plus en plus clair que l'on ne pourra pas conclure d'accord multilatéral sans satisfaire les grands pays en développement qui réclament une ouverture des marchés du Nord. Depuis que ces pays comptent parmi les grands exportateurs mondiaux, le système de l'OMC doit porter une attention croissante à leurs priorités en matière d'accès aux marchés. Quelles sont-elles, et le Nord peut-il y répondre?

Le Sud souhaite développer son accès aux marchés dans quatre domaines dans lesquels il dispose d'un avantage comparatif : l'agriculture, les textiles, la mobilité de la main-d'œuvre et l'offre de services transfrontières. Les problèmes politiques soulevés par l'ouverture varient. Ceux que posent l'agriculture et les textiles — deux des secteurs les plus protégés traditionnellement aux États-Unis, dans l'Union européenne (UE), au Japon et au Canada — sont bien connus. Par le passé, les agriculteurs en France et les industriels de la confection aux États-Unis sont parvenus à contrer la libéralisation avec une efficacité remarquable. Pour différentes raisons, ils traversent aujourd'hui (ou connaîtront bientôt) une période de mutations douloureuses.

L'élargissement des frontières de l'UE aux nouveaux pays d'Europe de l'Est et au-delà (et les pressions budgétaires qui en résultent) impose de réduire les subventions. Aux États-Unis, la levée des contingents sur les vêtements dans le cadre du cycle d'Uruguay signifie que les entreprises nationales seront désormais exposées à une concurrence plus intense. Cette évolution est dans une certaine mesure inéluctable. L'UE choisira peut-être de présenter la réduction des subventions comme une concession possible appelant une certaine réciprocité de la part de ses partenaires commerciaux. Mais, dans un monde où les difficultés budgétaires sont connues de tous et où les négociateurs commerciaux sont loin d'être naïfs, il n'y aura de véritable contribution de l'UE qu'à condition que cette dernière engage des réformes plus poussées que celles auxquelles elle est tenue. En cette époque de profondes mutations, l'UE et les États-Unis seront sans doute peu intéressés, respectivement, par une libéralisation poussée de leur agriculture et de leur industrie textile que souhaitent les pays en développement. Jusqu'où les pays industrialisés peuvent-ils s'engager dans le cycle de Doha?

La mobilité de la main-d'œuvre a toujours été une pierre d'achoppement des négociations sur les services. Mais aujourd'hui, même l'ouverture du commerce transfrontières des services semble incertaine. L'Égypte, l'Inde, les Philippines ou Sri Lanka ont tout intérêt à promouvoir la mobilité des personnes qualifiées, tandis que les autres pays en développement souhaitent, pour la plupart, favoriser celle de la main-d'œuvre non spécialisée. Malgré les gains considérables qu'une plus grande mobilité de la main-d'œuvre entraînerait pour tous, les concessions en matière d'immigration n'ont été faites jusqu'ici qu'à contrecœur. Maintenant que la crainte du terrorisme vient renforcer les résistances politiques traditionnelles, la poursuite de l'ouverture semble plus problématique que jamais.

Les pays industrialisés assurent plus des trois quarts du commerce transfrontières des services. Cependant, vingt pays en développement (dont le Brésil, le Costa Rica, l'Inde et Israël) ont vu leurs exportations de services aux entreprises augmenter de plus de 15 % par an ces dix dernières années. Cette croissance et l'externalisation des emplois de services ont suscité de vives inquiétudes dans de nombreux pays industrialisés, occultant l'avantage comparatif que ces derniers conservent dans ce

secteur. Un bilan exhaustif des avantages auxquels les États-Unis et d'autres pays ont renoncé sera peut-être dressé un jour, ouvrant la voie à l'adoption d'une stratégie plus avisée. Pour l'heure, loin de rechercher à s'ouvrir davantage à l'étranger, les pays industrialisés semblent peu disposés même à consolider l'ouverture actuelle du commerce transfrontières.

*A contrario*, les pays en développement affichent un regain d'intérêt pour ce type d'engagements. Certains des plus grands d'entre eux semblent de plus en plus partisans d'une libéralisation poussée, dans le cadre de l'OMC, des sous-secteurs — jusqu'ici protégés — de l'industrie manufacturière et des services, à condition que leurs partenaires industrialisés acceptent d'en faire autant. Les pays d'Amérique latine, par exemple, sont prêts à ouvrir davantage leurs services financiers et le secteur des télécommunications en échange de concessions significatives des États-Unis et de l'UE dans le domaine de l'agriculture. De même, des pays tels que l'Inde ou les Philippines seraient disposés à envisager de lever les obstacles au commerce si la mobilité de la main-d'œuvre était véritablement à l'ordre du jour.

Sommes-nous trop optimistes? Chacun sait que des pays en développement comme le Brésil et l'Inde ont montré peu d'entrain à s'engager dans le multilatéralisme. Ils pourraient hésiter aussi à adhérer à une libéralisation multilatérale des services, car l'enchaînement approprié des ajustements de la réglementation et des autres réformes internes pose des problèmes difficiles. Mais ce qui a changé aujourd'hui, et justifie notre regain d'optimisme, c'est que ces pays eux-mêmes sont à la fois convaincus qu'ils doivent prendre ces mesures et conscients que les réformes internes seront mieux acceptées politiquement si elles vont de pair avec l'ouverture des marchés étrangers. S'ils souhaitent un meilleur accès aux marchés, c'est non seulement parce que leurs exportations de produits agricoles et leur main-d'œuvre en bénéficieront, mais aussi et surtout parce que cette ouverture les aidera à engager des réformes internes.

### Une tentative de prévision

Si notre analyse est correcte, les chances que le cycle de Doha connaisse une issue réellement favorable sont assez minces. On peut craindre que les négociations ne débouchent que sur des concessions assez limitées, reposant très largement sur ce qui est déjà acquis : la baisse des subventions agricoles dans l'UE et la consolidation de la réforme des services déjà engagée dans les pays en développement. Ces mesures sont d'ailleurs célébrées dès maintenant comme un succès du cycle de Doha.

N'est-ce pas faire preuve d'un cynisme exagéré? Il y a dix ans de cela, le cycle d'Uruguay s'est conclu par un «succès» qui a permis, selon les estimations, d'améliorer très sensiblement le bien-être mondial. Mais les hypothèses de libéralisation sur lesquelles reposaient les modèles étaient sans rapport avec les résultats effectifs du cycle de négociations. Elles tablaient sur une importante libéralisation des secteurs agricole et manufacturier des pays développés et en développement. Or, dans de nombreux pays en développement, la «libéralisation» imputable au cycle d'Uruguay est restée toute théorique, pour ne pas dire illusoire. Dans les deux secteurs précités, les pays en développement ont accepté de consolider les tarifs à des niveaux qui étaient souvent supérieurs à ceux en vigueur.

Dans les pays industrialisés, seul le démantèlement des contingents a été significatif; pour le reste, la libéralisation n'a

guère progressé. Les tarifs douaniers ont été fixés à des niveaux très élevés dans le secteur agricole afin de compenser la suppression des contingents («tarification déloyale»). Quant aux réductions tarifaires, elles ont été vidées de leur sens par l'application d'un processus complexe consistant à retenir une année de référence très antérieure aux réductions unilatérales. En outre, les estimations des modèles ont «oublié» fort à propos de prendre en compte l'impact de l'accord sur la propriété intellectuelle, qui n'aurait pas manqué de limiter les gains de bien-être, notamment dans les pays en développement.

Notre intention n'est pas d'insinuer que la libéralisation n'a pas du tout progressé dans les années 90, ou qu'il est inutile de verrouiller les réformes déjà engagées. Nous disons néanmoins que l'on a exagéré les retombées positives du cycle d'Uruguay, tout en minimisant son coût effectif. Si l'on fait abstraction du battage qui l'a entouré, le cycle d'Uruguay s'est résumé à la levée des contingents applicables aux vêtements par les pays industrialisés en échange d'une meilleure protection de leurs droits de propriété intellectuelle par les pays en développement. Pour le reste, il n'y a rien eu de bien concret. Si les accords-cadres sur les services et les tarifs douaniers dans l'agriculture ouvraient bien la voie à la libéralisation à venir, on leur a prêté beaucoup plus d'importance qu'ils n'en avaient réellement. Mais le temps

## «D'énormes pressions s'exerceront pour créer l'illusion de négociations fructueuses et propices au développement.»

a passé, et nous voici parvenus maintenant à ce point où les engagements qui avaient été pris doivent se concrétiser : nous allons bien voir dans quelle mesure ces accords-cadres favorisent une libéralisation effective.

Ces préoccupations doivent nous mettre en garde : d'énormes pressions s'exerceront pour créer à nouveau l'illusion de négociations fructueuses et propices au développement. Pour servir le développement, ces négociations auront à surmonter de formidables défis. Les pays industrialisés devront réduire les droits de douane sur les textiles alors que le secteur se remet de l'élimination des contingents; réduire les tarifs agricoles alors que les agriculteurs ont déjà du mal à digérer la baisse des subventions à la production; favoriser une mobilité accrue de la main-d'œuvre alors que le spectre du terrorisme plane sur les politiques d'immigration; préserver, enfin, l'ouverture des échanges de services transfrontières alors que les progrès de l'externalisation menacent la sécurité de l'emploi. Les pays en développement devront utiliser l'OMC pour engager une authentique libéralisation du commerce des biens et des services, ce qu'ils n'ont pas encore fait.

Nous devons aujourd'hui forger la volonté politique nécessaire pour relever ces défis. Si l'on n'y parvient pas, il faudra, une fois que les passions suscitées par le cycle de Doha se seront apaisées, dresser un bilan honnête de ces négociations et mesurer, à l'aide de repères explicites, sa contribution réelle aux avancées de la libéralisation. ■

*A. Mattoo est l'économiste principal du groupe de recherche sur l'économie du développement, Banque mondiale. A. Subramanian est Chef de division au Département des études du FMI.*