



# Doha : les résultats pourraient **confondre** les sceptiques

William R. Cline

**S**I TOUS les obstacles au commerce mondial étaient levés, environ 500 millions d'êtres humains pourraient sortir de la pauvreté en l'espace de quinze ans. Les revenus des pays en développement s'accroîtraient d'environ 200 milliards de dollars par an, dont la moitié au moins proviendrait de la suppression des mesures protectionnistes à l'encontre de leurs produits d'exportation par les pays industrialisés. Le cycle de négociations multilatérales de Doha, qui se déroule actuellement sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), offre à la communauté internationale l'occasion rêvée de faire de cela une réalité. Quel degré de libéralisation des échanges mondiaux peut-on raisonnablement attendre du cycle de Doha? Sa contribution à cet égard peut être, selon moi, relativement importante, à condition que les leaders politiques des États-Unis, de l'Union européenne (UE) et des principaux pays en développement fassent fortement pression en faveur d'un tel résultat.

Il est facile de se montrer sceptique. Les domaines où la protection reste élevée dans les pays industrialisés, à savoir l'agriculture et les textiles et vêtements, sont largement reconnus comme les plus épineux sur le plan politique. D'aucuns soutiennent que la libéralisation du secteur manufacturier opérée dans le passé, souvent de façon unilatérale, par les pays en développement a amoindri l'intérêt des pays industrialisés pour une libéralisation plus poussée de ce secteur. Dans le même ordre d'idées, d'autres font valoir que, dans le domaine des services financiers et de la propriété intellectuelle, les groupes de pression ont vu la majorité de leurs revendications satisfaites au cours du cycle d'Uruguay précédent et qu'ils sont moins enclins à exercer des pressions dans le cycle de Doha. Mais, sans les pressions émanant des défenseurs des exportations, les groupes en faveur de la substitution aux importations ont tendance à se montrer protectionnistes. En outre, les négociations du cycle de Doha sont

Photo ci-dessus : assemblage en ligne dans une usine automobile du Brésil.

complexes par leur structure, dans laquelle le consensus recherché repose sur le principe de l'«engagement unique». Il y a un risque que les pays les moins avancés, par exemple, tentent de faire barrage à une vaste libéralisation par peur de voir s'éroder le traitement préférentiel dont ils jouissent actuellement.

Il se peut que le cycle de Doha dépasse en fait de loin les attentes des sceptiques. Premièrement, *les négociations se déroulent à un moment de l'histoire où les conditions ne sont plus «normales»*. Les attentats terroristes qui ont frappé en particulier New York, Washington et Madrid ont mis davantage en relief la nécessité impérieuse de progresser dans la lutte contre la pauvreté mondiale pour éliminer les conditions propres à engendrer l'aliénation et retirer toute légitimité à ces actes. C'est dans ce contexte que le cycle de Doha a été baptisé cycle du développement, au moment où de nouveaux efforts importants d'aide internationale étaient mobilisés. Les négociations multilatérales ne sauraient aboutir sans de fortes pressions politiques de la part des dirigeants. Les chefs d'État des pays du G-7 sont parfaitement conscients de l'importance de l'enjeu associé à la tenue des promesses d'un cycle du développement. Par ailleurs, le libre-échange est de plus en plus considéré comme un moyen efficace d'améliorer la situation des populations pauvres de la planète parce qu'il profite aussi aux consommateurs des pays riches au lieu de représenter une charge pour leur budget.

Deuxièmement, *il reste encore à négocier à la baisse la protection en vigueur dans de nombreux domaines par la dynamique traditionnelle de la réciprocité*. Bien qu'ils aient récemment reconnu les vertus du libre-échange, les pays en développement maintiennent un niveau de protection relativement élevé dans le secteur manufacturier, quoique bien inférieur à celui qui prévalait au plus fort de l'industrialisation de substitution aux importations des années 70. Les droits de douane sur les produits manufacturés effectivement appliqués par les pays en développement sont de 15 % en moyenne (pondérée par les échanges et le PIB), et les taux «consolidés» (auxquels la protection pourrait légalement faire place) sont encore plus élevés. Les droits de douane des pays industrialisés ne sont en moyenne que de 3 % pour les produits manufacturés (sauf les textiles et vêtements, auxquels s'applique un taux moyen de 12 %). L'industrie manufacturière des pays industrialisés a donc tout intérêt à ce que les négociations d'une nouvelle réduction de la protection mondiale aboutissent. Pour que des pressions de ce type jouent en faveur d'une réduction de la protection dans les pays industrialisés (surtout dans l'agriculture), les principaux pays en développement doivent être prêts, en retour, à négocier des réductions de leurs taux consolidés qui établiraient les droits consolidés à un niveau bien inférieur aux taux actuellement appliqués. Chercher simplement à réduire les taux très élevés qui assurent une protection excessive de la production intérieure en abaissant les taux consolidés à un niveau encore bien supérieur aux taux appliqués empêchera toute avancée majeure.

De leur côté, les pays en développement ont intérêt à obtenir des pays industrialisés des réductions de la protection dans l'agriculture et des crêtes tarifaires dans l'industrie. Selon mes estimations, compte tenu des droits de douane et de l'équivalent tarifaire des subventions intérieures, la protection agricole est de 20 % aux États-Unis, 50 % au Canada et dans l'UE et 80 % au Japon. Parmi les concessions réciproques figure aussi une libéralisation plus poussée des échanges de divers services, y compris de l'accès au marché du travail temporaire.

Troisièmement, *les pressions budgétaires font que le moment est propice à des engagements sérieux en faveur d'une réduction progressive des subventions qui ont un effet de distorsion sur la production agricole aux États-Unis et en Europe*. Le défi de taille que pose la réduction du déficit budgétaire des États-Unis signifie que des pressions constantes s'exerceront sur la gamme limitée des dépenses discrétionnaires, dont les subventions agricoles, à un moment où le déclin du dollar devrait faire monter les prix mondiaux en cette devise des produits agricoles et avoir ainsi tendance à réduire la base des subventions. Par ailleurs, la décision récente de l'OMC sur la protection du coton américain, si elle est confirmée comme prévu, poussera les États-Unis à réformer les subventions agricoles. Dans le cas de l'UE, l'entrée de nouveaux États signifie qu'il sera de plus en plus coûteux de relier les subventions à la production, et de fortes pressions s'exerceront alors en faveur d'un relâchement des liens entre les deux. En septembre 2003, à Cancún, les pays en développement ont eu raison d'insister sur la libéralisation agricole dans les pays industrialisés. Ces derniers ont déjà fait des débuts prometteurs à Genève, en juillet 2004, en s'engageant à supprimer les subventions à l'exportation et à baisser les autres subventions agricoles, en les réduisant, pour commencer, d'au moins 20 % dans la première année suivant la conclusion du cycle. Le but serait d'effectuer des coupes beaucoup plus importantes par la suite et de séparer nettement les subventions des incitations à la production. La possibilité de telles réductions devrait être incluse dans un accord offrant les avantages de la réciprocité globale.

Enfin, *des signes encourageants indiquent que les principaux pays en développement prennent l'initiative pour aider au succès du cycle de Doha*. Le Groupe des Vingt a insisté pour obtenir des dispositions plus avantageuses à Cancún. De plus, le Brésil et l'Inde se sont associés aux États-Unis, à l'UE et à l'Australie pour former le groupe des «cinq parties intéressées», qui ont mis au point les dispositions clés de l'accord-cadre de Genève de 2004. Il serait bon que les grands pays en développement aillent plus loin en offrant, dans le cadre d'un accord éventuel de Doha, un accès préférentiel à leurs marchés pour les importations des pays les moins avancés. Ils fourniraient ainsi de nouveaux débouchés importants aux pays les plus pauvres et contribueraient à compenser toute perte potentielle d'exportations vers les pays industrialisés qui pourrait résulter de l'érosion des préférences. Après tout, l'abaissement des droits NPF dans les pays industrialisés avantage moins les fournisseurs bénéficiant d'une franchise. L'essentiel est que les principaux pays en développement reconnaissent qu'un régime commercial ouvert est crucial pour leur développement. Le Brésil, la Chine et l'Inde, en particulier, ont tout à gagner d'un commerce mondial plus libre et peuvent être le fer de lance de la dynamique de réciprocité en mettant sur le tapis leur propre niveau de protection.

Le cycle de Doha a en fait encore deux années à courir avant que le pouvoir de négociation des États-Unis n'expire, et il reste encore beaucoup à faire. Mais il y a lieu de croire que, sous la ferme conduite des chefs d'État des principaux pays industrialisés et en développement, le cycle de Doha peut mettre le libre-échange beaucoup plus à la portée du monde entier. ■

*William R. Cline est associé principal de recherche à la fois à l'Institut d'économie internationale et au Centre pour le développement mondial, Washington.*