

POURQUOI FAUT-IL RÉUSSIR DOHA ?

Guillaume DAUDIN*

Département économie de la mondialisation

Le 30 juin a expiré la loi donnant à Georges Bush le droit de présenter au Congrès les accords commerciaux sans que celui-ci puisse discuter de chaque article individuellement (*special trade authority*). La majorité démocrate ne l'a bien sûr pas renouvelée. Beaucoup voient là un symbole de l'échec du round de négociations commerciales multilatérales de Doha. La situation n'est guère meilleure en Europe. Nicolas Sarkozy s'est inscrit dans la continuité de Chirac en accusant Peter Mandelson, Commissaire européen au commerce chargé des négociations, d'outrepasser les termes de son mandat. Il a proposé de le remplacer par le président du Conseil Européen, ce qui aurait comme résultat probable l'immobilisation des négociations. Il menace de plus de mettre son veto à tout accord qui ne sauvegarderait pas les intérêts agricoles de la France.

Chacun, comme il est de bonne guerre, joue sans doute à se faire peur. Même sans le *special trade authority*, le Congrès pourrait accepter un accord. La menace de veto de la France n'est pas véritablement crédible puisque les décisions sur le commerce extérieur se prennent en Europe à la majorité qualifiée. Un examen des négociations montre que le cycle de Doha a en fait bien progressé, même si le niveau précis des concessions commerciales de chacun n'est pas déterminé. Mais cette progression est-elle une bonne nouvelle ? Paradoxalement, les théories classiques du libre-échange ne permettent pas d'en juger. Elles n'aident pas à comprendre la logique des négociations multilatérales et n'en promettent que des gains limités. Cependant, même pour ceux qui estiment qu'un certain niveau de protectionnisme est nécessaire, l'OMC joue un rôle important dans le système international et son affaiblissement durable serait une mauvaise nouvelle.

Après un faux départ à Seattle en 1999, le premier cycle de négociation mené dans le cadre de l'OMC a été lancé à la conférence de Doha en novembre 2001.

* Merci à Jean-Paul Fitoussi, Sandrine Levasseur, Françoise Milewski et Henri Sterdyniak pour leurs commentaires.

Où en sont les négociations ?

Cinq ans après ...

Il devait s'agir d'un cycle « de développement ». Les pays en développement, qui s'étaient sentis lésés par les décisions du cycle de l'Uruguay, ont obtenu que les pays développés fassent un effort particulier à leur endroit. De plus — contrairement à ce qui était le cas dans les cycles de négociation avant le cycle de l'Uruguay — les pays en développement seront engagés par les décisions prises. Ils sont donc en droit de réclamer aux pays développés le respect du principe de réciprocité et de n'accepter des mesures d'ouverture de leurs propres marchés que si leur accès au marché des pays développés est amélioré.

Les ambitions du cycle ont été revues à la baisse. L'échec de la réunion interministérielle de Cancún en 2003 a conduit à l'abandon des négociations sur l'investissement direct et la concurrence. Les deux réunions interministérielles suivantes, à Genève en 2004 et à Hong Kong en 2005, ont toutefois permis de fixer les cadres de l'accord futur. Les négociations ont été suspendues en juillet 2006 puis ont repris en janvier 2007. La dernière réunion à Potsdam le 22 juin 2007 entre l'Inde, les États-Unis, le Brésil et l'Union européenne n'a pas permis de conclure.

Le caractère technique des négociations les rend opaques. Par exemple, parler de baisse moyenne des droits de douane, ou d'ouverture du marché pour 97 % des produits est trompeur. À moyenne identique, l'existence de pics tarifaires est en effet particulièrement nuisible au commerce mondial. De plus, les droits de douane négociés sont les droits de douane « consolidés », c'est-à-dire ceux que les membres de l'OMC se sont engagés à ne pas dépasser dans leurs relations avec les autres pays membres. Les droits de douane effectifs sont souvent plus faibles. Une baisse des droits consolidés peut donc ne pas conduire à une baisse des droits effectifs.

Ce qui a été décidé

Malgré cette impression de piétinement, Pascal Lamy a pu déclarer en décembre 2006 que les sujets sur lesquels un accord avait déjà été trouvé auront à eux seuls deux à trois fois plus d'effet sur le commerce mondial que les décisions définitives du cycle de l'Uruguay. Il s'agit peut-être là d'un plaidoyer *pro domo* pour le directeur de l'OMC. Beaucoup de la vingtaine de sujets négociés ont été réglés (notamment la définition des règles sur les subventions, les procédures *anti-dumping*, les accords de commerce régionaux, la modification des procédures douanières, le transit de marchandises, etc.). Mais le commerce des services et les protections agricoles et industrielles n'ont pas encore fait l'objet d'accord, même si des progrès ont été faits.

À la conférence de Hong Kong en 2005, il a été décidé (voir les travaux de Lionel Fontagné, David Laborde et Cristina Mitaritonna au CEPII) :

— Dans le domaine agricole, de supprimer les subventions aux exportations, de réduire les droits de douane consolidés et de diminuer les soutiens à la production. En fait, cette dernière réduction ne fera que pérenniser les efforts déjà effectués. La réduction des droits de douane se fera selon une formule « à bandes », imposant un taux de réduction d'autant plus élevé que le droit de douane initial est élevé.

— Dans le domaine industriel, les droits de douane seront réduits selon une formule linéaire, ou formule suisse, fixant un plafond pour les droits les plus élevés et réduisant en proportion l'ensemble des autres droits de douane. Les pays développés réduiraient encore leurs droits de douane moyens jusqu'à des niveaux extrêmement faibles (2-3 %) et les pays en développement commenceraient leurs propres réductions tarifaires.

— Dans le domaine des services, le principe d'un accord qui consoliderait les niveaux actuels d'ouverture et s'engagerait dans une libéralisation supplémentaire est accepté.

— Dans tous les cas, des exceptions sont prévues. Tous les pays devraient avoir le droit de dresser une liste de « produits spéciaux » qui ne seront pas soumis à des baisses de droit de douane. Il devrait s'agir normalement des produits consommés et produits par les plus pauvres comme le riz, le blé, les oignons et les volailles. De plus, les pays les moins avancés (PMA) seront dispensés de réduction de droits de douane.

Ce qui reste à débattre

Si les grands principes sont déterminés, le contenu exact de l'accord reste à définir. Dans l'agriculture, le niveau consolidé de protection est approximativement de 25 % dans les pays développés et 35 % dans les pays en développement. Dans les produits non agricoles, les niveaux sont de moins de 5 % et presque 20 % respectivement. Il ne s'agit que d'une moyenne : l'Inde a par exemple des niveaux de protection de 120 % et 40 % respectivement.

Les pays développés réclament donc la réduction de la protection des pays en développement dans le secteur industriel et le secteur des services. En échange, les pays en développement

demandent essentiellement la réduction des subventions et des droits de douane dans le domaine de l'agriculture.

La situation des pays développés en matière d'agriculture est diverse. L'Union européenne s'est déjà engagée à éliminer ses soutiens à la production — *a priori* les seules subventions à représenter un problème commercial — avant 2012. Mais elle a toujours, ainsi que le Japon, des droits de douane élevés : 18 % en moyenne pour l'Union européenne contre 5 % au États-Unis (base « Market Access Map » développée par le Centre du Commerce International à Genève et le CEPII à Paris). L'équivalent droits de douane *ad valorem* des droits sur le blé dur de basse qualité en Europe sont de 82 % (d'après l'Association Générale des Producteurs de blés et autres céréales). L'équivalent *ad valorem* des droits de douane sur le riz au Japon est de 700 %. Les États-Unis, par contre, n'imposent guère de droits de douane à leur frontière, mais ils soutiennent leur production agricole de manière importante, notamment celle de coton. Les États-Unis auraient proposé de manière officieuse à Potsdam de plafonner leurs subventions à 17 milliards de dollars — ce qui n'est guère moins que les subventions qu'ils distribuent. Les Européens ont offert de baisser leurs droits de douane de 39 % en moyenne.

Les pays développés cherchent eux aussi à minimiser leurs engagements. L'Inde a ainsi présenté une très longue liste de « produits spéciaux » — y compris le whisky — à exempter de libéralisation. Cela ne correspond pas à l'esprit dans lequel cette exception a été mise en place. Même si les bases d'un accord ont été trouvées, il reste donc à déterminer le niveau exact des concessions des uns et des autres.

Croire au libre-échange sans vouloir Doha

Dans une certaine mesure, l'OMC est victime du succès du GATT : la libéralisation du commerce mondial est déjà très largement réalisée. Les difficultés pour trouver un accord proviennent donc de ce que les gains de bien-être à attendre d'une libéralisation supplémentaire sont faibles.

Les coûts totaux du commerce international sont équivalents à des droits de douane de 90 %. Les politiques commerciales (droits de douane, quotas, soutiens à la production — mais pas les autres barrières non tarifaires...) ne sont, elles, équivalentes qu'à des droits de douane de 8 %. Comme l'ont montré les travaux précédents de l'OFCE, il ne faut pas négliger l'importance des coûts de transport et de transaction dans la détermination du commerce. D'ailleurs, une partie importante des obstacles imposés par les gouvernements aux échanges ne sont pas discutés dans le cadre de l'OMC. Les barrières non tarifaires représentent des obstacles au commerce équivalent, en moyenne, à 87 % des droits de douane¹. Elles sont particulièrement fortes dans les pays développés. Bien sûr, une partie d'entre elles sont justifiées, notamment celle qui portent sur des critères d'hygiène et de sécurité. En 2006, une centaine de personnes sont mortes au Panama à cause du glycol de diéthylène se trouvant dans un sirop contre le rhume fabriqué en Chine. De même, il est normal d'imposer certaines règles d'origine pour éviter que les PMA abusent de leurs conditions d'accès privilégié aux marchés développés en se transformant en plateforme de ré-exportation. Mais certaines barrières non tarifaires ne sont que du protectionnisme déguisé, et les règles d'origine déterminant la provenance « douanière » d'un bien sont

1. KEE Hiau Looi, Alessandro NICITA et Marcelo OLARREAGA, 2006 : « Estimating Trade Restrictiveness Indices », Policy Research Working Paper Series, World Bank (3840).

actuellement trop complexes et trop coûteuses. Ce qui est effectivement discuté dans le cycle de Doha est d'une importance relative.

Les gains prévus sont faibles et inégalement répartis

Des économistes du CEPII (Yvan Decreux, Lionel Fontagné, David Laborde et Cristina Mitaritonna) ont récemment cherché à mesurer les gains potentiels liés aux réductions de droits et du soutien à la production discutés dans le cycle de Doha. Pour cela, ils sont partis du compromis 20/20/20 proposé par Pascal Lamy : propositions des pays en développement (G20) sur le plan agricole, droit maximal de 20 % dans l'industrie pour les pays en développement et de 10 % pour les pays développés et 20 milliards de dollars de subventions agricoles américaines. D'après leurs calculs, ces efforts augmenteraient le PIB mondial de 0,19 % à l'horizon de 2020. Une libéralisation complète du commerce des biens l'augmenterait de seulement 0,4 %. Une réduction de 50 % des obstacles au commerce de services augmenterait le PIB mondial en 2020 de 0,18 %. Un effort important de facilitation du commerce (par la réduction des formalités douanières, l'investissement dans les structures commerciales) qui rabaisserait les coûts du commerce des pays en développement au niveau de celui des pays développés, augmenterait le PIB mondial en 2020 de 0,97 % — mais cette évaluation est beaucoup plus incertaine.

Ces chiffres sont faibles. De plus, ils sont inégalement répartis. Certaines régions — et notamment l'Afrique — perdraient à la conclusion d'un accord sur le commerce des biens. D'une part, elles bénéficient de conditions préférentielles d'accès aux marchés des pays développés : cet accès privilégié serait érodé par un accord qui baisserait les droits de douane des pays développés par rapport aux pays en développement dans leur ensemble. D'autre part, certains pays pauvres d'Afrique sont consommateurs nets de produits agricoles et perdraient à l'augmentation de leur prix. Cependant, les pays qui ne sont pas bénéficiaires nets d'un accord sur les biens le deviendraient si l'accord s'accompagnait d'une libéralisation des services et d'un effort de facilitation des échanges. Leurs pertes pourraient aussi être compensées par une extension de leur accès privilégié aux marchés des pays développés : cela correspond d'ailleurs à une proposition récente de l'Union européenne.

Si le libre-échange est l'optimum, Doha est inutile

Les chiffres du CEPII sont comparables à toutes les autres évaluations des gains de la libéralisation des échanges. Ils viennent de l'utilisation de modèles d'équilibre général calculable appliqués à l'analyse des politiques commerciales. Il s'agit de constructions théoriques dans un cadre néo-classique utilisant des agents représentatifs prenant des décisions de consommation, de production, etc., même si, dans la mesure du possible, les paramètres sont obtenus à partir des résultats d'études empiriques. Deux conclusions se dégagent de tous ces exercices : les effets d'une libéralisation sont réduits ; la libéralisation profite en priorité aux pays qui libéralisent plutôt qu'à leurs partenaires commerciaux. Ainsi, les pays en

développement gagneraient plus à l'ouverture de leurs propres marchés qu'à l'ouverture des marchés des pays développés².

Cela traduit l'une des intuitions fondamentales des défenseurs du libre-échange : chaque pays a intérêt à ouvrir ses frontières aux échanges économiques quel que soit le comportement de ses pays partenaires. Comme le disait Joan Robinson, ce n'est pas parce que « les côtes de ses partenaires commerciaux sont rocheuses et difficiles d'accès qu'un pays a intérêt à mettre des rochers dans ses propres ports ». Selon cette idée, il n'y a aucun besoin du cycle de Doha : chacun devrait ouvrir ses frontières unilatéralement.

Ce n'est manifestement pas ainsi que se déroulent les négociations commerciales. Une baisse des droits de douane est appelée « une concession », et justifie que l'on réclame une baisse similaire de la part de ses partenaires commerciaux selon le principe de réciprocité. Ce n'est donc pas la croyance aux vertus du libre-échange telle qu'elle s'exprime dans les modèles d'équilibre général calculable qui guide les négociateurs du cycle de Doha.

Vouloir Doha sans croire au libre-échange

Et si le libre-échange n'était pas la solution ?

Il est d'ailleurs possible que ces modèles soient véritablement peu utiles pour comprendre les effets de la libéralisation. Les gains qu'ils promettent sont faibles et ne permettent pas d'expliquer que l'insertion dans le commerce mondial a eu un rôle majeur dans la croissance de certains pays en développement.

De plus, ils minimisent les conflits d'intérêt liés à l'ouverture commerciale. Les spécialisations induites par des hétérogénéités de coût de production ou de transport ont des externalités qui font que certains pays progressent plus vite que d'autres suite à une ouverture. Celle-ci provoque aussi une remise en cause des équilibres nationaux : des inégalités se forment au sein des nations, des catégories sociales entières perdent à l'opération, au moins temporairement. Il faudrait donc prendre en compte les coûts d'adaptation et de redistribution et les comparer aux gains à long terme. La comparaison a d'autant moins de raison d'être favorable à la libéralisation que les coûts sont à payer assez rapidement alors que les bénéfices doivent attendre que l'économie se réorganise. La réalisation des gains de la libéralisation dépend des politiques intérieures que chaque pays met en œuvre (voir les travaux de Guillaume Daudin, Jean-Luc Gaffard et Francesco Saraceno à l'OFCE). Pour toutes ces raisons, personne ne sait vraiment quel serait l'effet du bouclage du cycle de Doha.

À quoi servent les négociations du cycle de Doha ?

Et pourtant, il faut tout de même espérer une réussite du cycle de Doha. Pour le comprendre, il faut se replacer dans un cadre théorique qui explique pourquoi les négociations progressent par le biais de concessions réciproques. L'une des objections les plus fortes au libre-échange unilatéraliste tient à ce que chaque pays peut avoir intérêt à augmenter ses droits de douane s'il représente un marché suffisamment important pour ses partenaires. Bien sûr, cela augmente le prix des importations pour les consommateurs. Mais les

2. DAUDIN Guillaume, 2003 : « Tous unis contre le protectionnisme des pays du Nord ? », Revue de l'OFCE, (84), 95-130.

exportateurs des pays tiers faisant face à une demande réduite sont obligés de réduire leurs marges. Une part des profits qu'ils faisaient sont donc transférés aux recettes douanières du pays importateur. Cette augmentation des recettes douanières peut compenser les pertes des consommateurs. Cette politique protectionniste se fait aux dépens des exportateurs des autres pays : mais *a priori* cette considération n'entre pas dans les objectifs de chaque gouvernement.

Imaginons que tous les pays du monde pratiquent cette politique. Chacun tirerait alors bénéfice de sa propre politique, mais serait pénalisé par celles de tous les autres. Cette situation est sous-optimale, puisqu'une politique coopérative, où chacun prend en compte les pertes qu'il inflige, permettrait d'améliorer la situation de tous. On se trouve dans la situation habituelle d'un dilemme du prisonnier. L'existence d'un forum de négociation où des engagements réciproques peuvent être pris et vérifiés peut permettre de passer à un équilibre coopératif. Cela ne veut d'ailleurs pas dire que ce forum déciderait d'imposer un libre-échange complet. Si les coûts d'adaptation à l'ouverture dans chaque pays sont importants, l'équilibre peut admettre une forme de protectionnisme³.

Le même problème se pose quelle que soit la raison pour lesquels les gouvernements ne souhaitent pas une libéralisation unilatérale — action des lobbies de producteurs, protection de certaines catégories de travailleurs... — tant qu'ils peuvent faire peser une partie des coûts de leur protectionnisme sur d'autres pays. Dans toutes ces situations, l'existence d'un forum de négociation peut contribuer à un meilleur équilibre. Le cycle de Doha devrait jouer le rôle de ce forum. La logique et l'utilité des négociations s'éclairent alors.

Dans la mesure où il n'est pas possible de déterminer de manière consensuelle quel devrait être l'accord optimal, l'accord effectif dépendra, *via* un processus de négociation, des rapports de force et des objectifs des négociateurs. Les principes de réciprocité, de non-discrimination, d'unanimité, de refus des accords partiels, évitent que les rapports de force jouent un trop grand rôle. Les objectifs des négociateurs sont déterminés par le jeu politique interne : il importe, pour que les résultats de l'accord soient satisfaisants, que tous les groupes d'intérêt pèsent dans celui-ci, y compris les consommateurs et les syndicats.

Un monde sans OMC ?

Certes, l'OMC ne fonctionne pas de manière idéale. Malgré la règle de l'unanimité, il semble ainsi que les pays développés ont imposé aux pays en développement le programme de

Doha par le biais du chantage à l'aide au développement et à l'accès préférentiel au marché⁴.

Cependant, le manque de progrès des négociations multilatérales a conduit à l'explosion du nombre d'accords bilatéraux et régionaux, notamment entre pays en développement et pays développés. Ces accords ne peuvent par conduire à une libéralisation satisfaisante du commerce puisqu'ils se heurtent aux mêmes difficultés qu'au sein des négociations multilatérales. De plus, la force des pays développés peut s'y exprimer pleinement. Finalement, la multiplication de ces accords rend les règles du commerce international de plus en plus complexes, ce qui augmente les coûts de l'échange.

L'expérience historique nous indique que ces développements peuvent être les signes avant-coureurs d'une désorganisation plus large des règles de l'échange. La libéralisation bilatérale entamée en 1860 par le traité Cobden-Chevalier était déjà en mauvaise posture dans les années 1890 et s'est écroulé durant l'entre-deux-guerres. Durant la période où elle fonctionnait le mieux, elle reposait sur le principe de non-discrimination. Dans les années 1930, l'augmentation des droits de douane américains avec la loi Smoot-Harley, la création de grandes zones d'accords préférentiels — comme l'Empire britannique, l'Allemagne et l'Europe du Sud-Est, la Sphère de Coprosperité Asiatique et le Japon — ont conduit à une réduction importante des flux commerciaux, retardé la sortie de la crise et exacerbé les tensions internationales.

Il n'est donc pas besoin de croire aveuglément aux vertus du libre-échange pour souhaiter la conclusion du cycle de Doha. Celle-ci est-elle encore possible ? Les négociations n'ont pour l'instant duré que 66 mois. Celles du cycle de Tokyo, commencé en septembre 1973, avaient duré 74 mois. Celles du cycle de l'Uruguay, commencé en septembre 1986, avaient duré 87 mois. Ce n'est pas la première fois que le système commercial multilatéral semble en danger. L'accord multifibres qui imposait des quotas sur le commerce de textile a été signé en 1974 et n'a pas empêché le commerce mondial de progresser. Les années qui ont précédé la fin du cycle de Tokyo et de celui de l'Uruguay ont entendu beaucoup de cris d'alarme et ont vu beaucoup de livres et d'articles annonçant la mort du GATT. À la fin des années 1970 et au début des années 1980, la faiblesse de la croissance a conduit de nombreux pays à ne plus respecter les règles du GATT. Le Japon s'est vu imposer des accords de restriction « volontaire » sur ses exportations, notamment dans le secteur automobile.

La situation ne semble pas être pire actuellement : cela peut renforcer notre optimisme. Comme nous l'avons vu, les négociateurs ne sont pas loin d'un accord. Même en l'absence de celui-ci, il est important que le principe de la conduite des négociations commerciales dans un cadre multilatéral, structuré par des règles reconnues par tous, demeure. Car si les bénéfices d'une libéralisation supplémentaire sont sans doute faibles et incertains, les coûts d'une désorganisation des règles du commerce mondial seraient considérables ■

3. BAGWELL Kyle et Robert W. STAIGER, 2002 : *The Economics of the World Trading System*, Cambridge & London: MIT Press.

4. JAWARA Fatoumata et Aileen KWA, 2003 : *Behind the scenes at the WTO : the real world of international trade negotiations*, London, New-York : Zed Books / Focus on Global South.