

CEPII

L'économie mondiale 2008



La Découverte

9 bis, rue Abel-Hovelacque
75013 Paris

VI / Doha : un cycle en développement

*David Laborde**

Alors que le monde était encore sous le choc des attentats du 11-Septembre, 143 pays réunis à Doha en novembre 2001 décidèrent de lancer le premier cycle de négociations commerciales de l'ère de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La communauté internationale se devait de manifester son unité et son désir de renforcer les approches multilatérales, alors même que les événements réveillaient les instincts unilatéralistes de la première puissance mondiale. De plus, l'idée prévalait toujours que le développement économique et la lutte contre la pauvreté constituaient les meilleurs moyens de favoriser l'entente entre les peuples et les nations : si la misère fait le lit de la violence, il est primordial de la combattre. Ainsi, le cycle de Doha, qui aurait dû n'être qu'une nouvelle étape de la libéralisation commerciale, s'est trouvé porteur d'attentes et d'enjeux disproportionnés. L'OMC était en même temps victime de son succès : étant la seule institution internationale qui semblait capable de fonctionner rapidement et équitablement, on allait lui confier de plus en plus de questions connexes au commerce. Ainsi, outre les droits de douane, les subventions à la production ou aux exportations, les normes techniques et sanitaires etc., les problématiques sur le transfert de technologies, le droit du travail, la politique de la concurrence, le changement climatique essayaient de s'insinuer dans les débats. L'OMC devenait alors

* David Laborde est économiste au CEPII (CIREM).

« la » solution de gouvernance mondiale, suppléant les autres institutions onusiennes et devant amener la prospérité mondiale.

Associer le cycle de Doha au développement était une manœuvre de communication habile car elle répondait aussi aux attentes des pays en développement (PED) qui estimaient que leurs préoccupations avaient été jusque-là largement ignorées. Mais elle comportait des risques politiques majeurs : supprimer des barrières au commerce et échanger ne suffit pas à assurer le développement économique, il faut accompagner cette ouverture d'un ensemble de réformes et de politiques nationales. Pour promouvoir le développement, et pas seulement le commerce, le cycle de Doha aurait eu besoin d'un mandat élargi. Mais un cycle de négociations commerciales n'a ni la vocation ni les moyens d'améliorer la situation de plusieurs centaines de millions de pauvres, contrairement à ce que prétendait la Banque mondiale. Il était évident que ces espérances exagérées seraient déçues. De plus à Doha, les membres de l'OMC ont validé l'adhésion de la Chine, inconnue supplémentaire dans une équation déjà complexe. Dès son lancement, tous les éléments qui allaient conduire durant six ans aux péripiéties du cycle étaient en place.

Sept ans de négociations

De Seattle à Doha, des débuts difficiles

Revenons sur l'historique des négociations. Initialement prévu pour être le cycle du millénaire, le cycle avait connu un faux départ lors de son lancement à Seattle en décembre 1999. Les festivités s'étaient achevées dans le marasme le plus complet. Si la presse s'est surtout intéressée à ce qui se passait dans la rue – les « altermondialistes » assiégeaient le centre de conférences – la vraie révolution avait lieu dans la salle de conférences : les représentants des PED refusaient de signer la déclaration devant lancer le cycle, estimant que leurs aspirations n'étaient pas prises en compte. Malgré cet échec, des groupes de travail se mirent en place dès 2000 pour faire avancer la libéralisation des services et de l'agriculture, deux sujets nouveaux et complexes introduits par l'accord de Marrakech qui avait conclu le cycle de l'Uruguay. L'agriculture, secteur politiquement sensible dans la plupart des pays, avait échappé à la libéralisation commerciale

pendant près de cinquante ans et restait très protégée par un ensemble de mesures complexes et peu transparentes (encadré 1).

Encadré 1. La protection agricole

La protection repose sur trois « piliers » : les protections à la frontière, le soutien domestique (subventions à la production) et les subventions à l'exportation.

Les protections à la frontière prennent la forme de droits de douane (*ad valorem*, spécifiques, mixtes ou composés), de contingents tarifaires (quotas associés à des droits de douane) mais aussi de normes sanitaires et phyto-sanitaires.

Les soutiens internes combinent rachats à prix garantis, subventions à la production, à la transformation mais aussi des paiements directs. Ces mesures sont regroupées dans différentes « boîtes » – orange, bleue et verte – en fonction de leur nocivité pour le commerce.

Les subventions à l'exportation prennent des formes allant des restitutions européennes (paiements monétaires) aux politiques d'aide alimentaire de certains pays et aux crédits à l'exportation à taux bonifiés.

La variété et la complexité des mesures de soutien à l'agriculture compliquent les négociations et rend difficile la quantification des efforts de chacun.

La Déclaration de la quatrième conférence ministérielle de Doha le 14 novembre 2001, vint effacer le souvenir de Seattle : les membres de l'OMC avaient réussi à se mettre d'accord sur un mandat de négociations pour le cycle. Reconnaisant que le commerce et le développement étaient liés et que l'on ne pouvait plus ignorer les intérêts des PED (deux tiers des membres de l'OMC), l'accent fut mis sur la dimension « développement », du moins dans le discours. En pratique, le cycle devait prolonger les négociations sur l'agriculture et les services engagées en 2000, franchir une nouvelle étape dans la libéralisation des biens tout en respectant les particularités des PED, en particulier des plus vulnérables, et les aider dans la mise en œuvre des accords actuels de l'OMC. Dans ces conditions, le cycle de Doha allait pouvoir se dérouler dans la sérénité et l'entente cordiale. L'optimisme était de rigueur : la fin du cycle était prévue pour le 1^{er} janvier 2005, trois ans de discussions suffiraient, alors qu'il en avait fallu neuf pour conclure le cycle de l'Uruguay. Les modalités des négociations devaient être arrêtées le 31 mars 2003. En juillet 2007, un accord sur ces modalités n'est toujours pas trouvé...

Cancùn : sous le soleil du Mexique, les tensions s'attisent

La cinquième conférence ministérielle s'est tenue à Cancùn au Mexique en septembre 2003. Elle devait faire le bilan, valider les modalités définies plus tôt dans l'année et trouver un accord sur la manière de conclure le cycle.

Bien que la question des modalités n'ait pas été réglée avant Cancùn, un signe fort avait précédé la rencontre : un texte de consensus entre l'Union européenne et les États-Unis sur la question agricole était apparu durant l'été. Pourtant, la réunion dérapait et l'agriculture, qui devait faire l'objet d'une réelle libéralisation, cristallisa les tensions.

Les PED rejetèrent massivement le document proposé aux négociateurs comme base de consensus multilatéral : il correspondait quasiment mot pour mot au texte préparé par l'Union européenne et les États-Unis. Le ton était donné et un cap essentiel était franchi. La dynamique des cycles de négociations qui se résumaient depuis cinquante ans à trouver un accord entre les membres de la Quad (Union européenne, États-Unis, Canada, Japon) et à le faire ensuite valider par les autres touchait à sa fin. Les autres membres de l'OMC voulaient avoir leur mot à dire, en particulier les grands émergents, comme l'Inde ou le Brésil à la tête du G20. Les pays africains, regroupés au sein du G90, vinrent aussi sur le devant de la scène avec le dossier du coton. Quatre pays, parmi les moins avancés de la planète, Bénin, Mali, Burkina Faso et Tchad, soutenus par les ONG, décidèrent de dénoncer ce qu'ils estimaient être une injustice majeure : le soutien des pays du Nord, États-Unis en tête, à leurs producteurs de coton déprime les cours mondiaux, privant des dizaines de millions d'agriculteurs en Afrique et en Asie d'une source de revenu essentielle.

Aucun compromis ne fut trouvé sur la question agricole et les sujets de Singapour (facilitation des échanges, transparence des marchés publics, investissements et concurrence) que l'Union européenne jugeait prioritaire furent écartés du mandat des négociations. L'agenda était trop chargé et les PED ne voulaient pas prendre des engagements sur de nouveaux sujets. Seule la question de la facilitation des échanges, source de gains tant pour les exportateurs que pour les importateurs, survécut. La conférence de Cancùn s'acheva par un échec. Mais dorénavant, la question du développement était installée au cœur des débats. D'une part, les PED jouaient désormais un rôle actif et compensaient leurs faiblesses logistiques ou politiques en formant des coalitions telles

le G20 (pays émergents offensifs) ou le G90 (pays ACP défensifs). Ils devraient à l'avenir passer d'une position de refus à une position de propositions et chercher un consensus en dépit de leur hétérogénéité. D'autre part, se posait clairement la question pour les pays du Nord des sacrifices à faire pour atteindre certains objectifs du développement : les négociateurs américains étaient-ils prêts pour améliorer le sort des paysans africains à renoncer aux subventions sur le coton au risque de faire perdre à l'Administration le soutien des trois sénateurs des États du Sud ?

Les conséquences de l'échec de Cancun furent doubles. Très vite, les pays riches décidèrent de sanctionner l'insubordination des PED par le gel de projets de collaboration ou l'annulation de contrats publics avec des entreprises issues des pays « rebelles ». À plus long terme, la menace était beaucoup plus dangereuse : affaiblir la sphère multilatérale au profit d'accords régionaux. En trois mois, près d'une douzaine de négociations d'accords bilatéraux furent lancées, ou réactualisées, par les États-Unis et l'Union européenne avec des pays d'Amérique latine ou d'Asie. Si certains faisaient blocage, les pays riches avanceraient avec ceux qui manifestaient de la bonne volonté. Or si les négociations bilatérales permettent d'aller plus vite, elles sont beaucoup plus perverses. Elles placent les pays dans des face-à-face où le plus fort impose sa volonté et écartent de la dynamique des échanges les zones périphériques jugées secondaires. De plus, les accords bilatéraux créent des détournements de commerce (les importations, au lieu de provenir des pays efficaces, proviennent des pays « préférés »).

Hong Kong et au-delà

Pour éviter la mort prématurée de l'OMC, les pays décidèrent de revenir à la raison et proposèrent en juillet 2004 un accord-cadre qui reprenait le mandat de Doha, soulignait l'importance du dossier du coton et relançait les négociations sur la question des modalités. Si le texte restait désespérément flou sur ce que l'on demanderait comme effort en matière de libéralisation, un élément clé faisait cependant son apparition : pour faciliter le difficile arbitrage entre contraintes nationales et ambition multilatérale en matière agricole, un *degré de flexibilité* était admis. Cette flexibilité prendrait la forme de listes de produits sensibles et spéciaux, autorisés à déroger à la règle que l'on définirait pour libéraliser le secteur.

En avril 2005, à l'occasion de la réunion ministérielle des membres de l'OMC, une avancée pratique mais cruciale eut lieu. Un système de règles fut mis au point pour convertir les droits de douane agricoles spécifiques (dollars par tonne) en équivalents *ad valorem* (% sur la valeur de l'importation). Quatre ans après le début du cycle, cinq ans après le début des discussions sur l'agriculture, les pays venaient de s'entendre sur la façon de mesurer le point de départ des négociations.

La sixième conférence ministérielle de Hong Kong, en décembre 2005, devait consolider les éventuelles avancées des dix-huit mois écoulés et éviter à tout prix un nouveau Cancùn. Depuis Seattle, l'alternance était de mise, les échecs succédaient aux succès, et l'espoir que la règle se confirme prévalait. Les ambitions étaient cependant retombées et on ne s'attendait pas à un succès éclatant. Dès la fin novembre, les délégations savaient que les négociations allaient encore durer et que peu à peu une nouvelle ombre pointait à l'horizon. À la fin du premier semestre 2007, la disposition légale permettant à l'Administration américaine de négocier les accords commerciaux directement, sans contrôle parlementaire durant le processus, allait toucher à sa fin. Or la victoire attendue des Démocrates aux élections de mi-mandat de novembre 2006 réduisait la probabilité que l'Administration Bush obtienne une prolongation de son mandat de négociation. En même temps, la stratégie américaine avait largement changé après Cancùn. Il n'était plus question pour les Américains de chercher un compromis avec l'Europe, mais d'être très offensifs sur les droits de douane européens, en faisant des demandes clairement inacceptables par l'Union européenne au-delà de ce que le G20, Brésil en tête, demandait : il fallait à tout prix porter l'attention sur un sujet où les États-Unis n'avaient que peu à perdre (les droits de douane) et éviter les débats sur le soutien domestique et le coton en particulier.

Hong Kong s'est achevé sur une note positive : plusieurs problèmes avaient connu des avancées notables, comme l'engagement des membres à mettre fin aux subventions aux exportations en 2013, et un calendrier serré fut adopté pour boucler le cycle à la fin de l'année 2006 et éviter ainsi les écueils de l'agenda politique américain. La question des modalités de réduction tarifaire et de diminution des soutiens domestiques devenait alors prioritaire et devait s'achever avant juillet 2006. Autre enseignement de la conférence : les PED ne parvenaient pas à surmonter leur hétérogénéité pour faire des propositions com-

munes. La question du coton commençait à s'éclipser et le cas de la banane sur le marché européen, source de conflit entre l'Amérique latine d'une part, et les Caraïbes et l'Afrique d'autre part, fut soigneusement évitée alors qu'elle est symptomatique du problème de l'érosion des préférences. En effet, les pays ACP, et plus largement les pays moins avancés, bénéficient d'un accès privilégié au marché européen. Ils ne paient quasiment aucun droit de douane et bénéficient ainsi d'une marge préférentielle qui leur permet soit d'exporter les produits pour lesquels ils ne sont pas compétitifs, soit de vendre sur le marché intérieur européen à un prix nettement supérieur aux cours mondiaux et d'encaisser la rente associée. Dans ce contexte, toute baisse de la protection européenne se traduit par une baisse du prix intérieur et, pour les partenaires qui disposent d'une préférence commerciale, par une perte financière. Les intérêts des PED sont donc conflictuels et il est difficile d'aider en même temps les plus pauvres (PMA) et les plus efficaces (les émergents). Qui plus est, un pays à qui on ne demande aucun effort, comme c'est le cas pour les PMA, se retrouve quand même affecté par les négociations.

Le 24 juillet 2006, les négociations restant au point mort, le directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, décida de suspendre le cycle *sine die*. Un jeu triangulaire s'était mis en place qui limitait les mouvements des principaux joueurs. L'Union européenne refusait de couper encore plus ses droits de douane agricoles si les États-Unis ne faisaient pas de même avec leur soutien domestique et si les pays émergents n'acceptaient pas une formule de réduction tarifaire ambitieuse dans l'industrie. Les États-Unis expliquaient qu'ils ne bougeraient pas sur la question des subventions aux agriculteurs tant que l'Union européenne appliquerait des droits de douane élevés et que les pays émergents n'ouvriraient pas leurs marchés aux biens manufacturiers. Ces derniers demandaient, avant tout effort de leur part dans l'industrie, une libéralisation accrue de l'agriculture des pays du Nord. Depuis les échanges de vue ont continué et au forum de Davos de janvier 2007, les représentants des principaux pays ont rappelé leur volonté de conclure ce cycle et d'aboutir à un accord. Après les discussions de Postdam, réunissant les pays du G4 (États-Unis, Union européenne, Inde et Brésil) en juin 2007, la série de rencontres bi- ou plurilatérales qui devaient permettre de réduire les écarts dans les positions des principaux acteurs a touché à sa fin, sans aboutir à des avancées significatives. En juillet 2007, les

modalités de la libéralisation restaient encore à définir et une position unique ne pourra être trouvée qu'au prix de nouvelles concessions de la part des différents groupes. L'espoir est mince mais aucun pays n'est prêt à assumer la mort du cycle.

Du cycle de l'Uruguay à Doha : réédition ou version originale

Pour comprendre les difficultés du cycle de Doha, il faut connaître la mécanique des négociations et saisir les différences essentielles entre le cycle de l'Uruguay et le cycle actuel.

La reprise des classiques

Tout d'abord, l'accord doit être global : il y a un accord sur tout ou il y a un accord sur rien. C'est la règle imposée par la signature unique. Cependant, on ne peut pas lier explicitement les différents sujets de négociations entre eux ; les travaux des différents comités sont indépendants : les négociations sur l'accès aux marchés non agricoles (AMNA) sont menées sans lien avec ce qui se passe dans l'agriculture. De même au sein des questions agricoles, les coupes de droits de douane et les réductions de subventions ne peuvent pas faire l'objet de marchandages croisés ou de compensations. Cette approche a le mérite de ne pas retarder l'avancée d'un dossier par rapport aux autres. Mais elle se révèle dangereuse puisque certains pays peuvent se retrouver piégés à avoir fait des concessions importantes dans plusieurs domaines, sans obtenir de compensation ou sans avoir pu mesurer leur effort global durant le cycle.

Le deuxième principe est l'acceptation à l'unanimité de l'accord final. Elle est difficile à obtenir du fait de l'augmentation du nombre de participants. Il faut donc prévoir des aménagements à la règle commune pour éviter qu'un pays, du fait de sa spécialisation commerciale, se trouve particulièrement exposé au mouvement de libéralisation. Les « modalités de libéralisation » sont donc cruciales : partant d'une règle unique qui s'applique à tous, veut-on conserver un espace de flexibilité que chaque pays peut aménager à sa guise, ou bien, étudier les cas exceptionnels un par un en adoptant une approche discrétionnaire quant à la façon de les traiter ? La première solution a été privilégiée jusqu'à présent. Mais devant l'impossibilité de conju-

guer le besoin de forte flexibilité de certains pays à la nécessité de conserver des garde-fous pour éviter que cette flexibilité soit utilisée abusivement par d'autres, la seconde option apparaît comme une alternative crédible.

Troisième principe, la libéralisation commerciale doit être progressive et harmonisante : les droits de douane les plus élevés, les subventions les plus importantes doivent être coupés le plus fortement.

Dernier principe central, il est reconnu par tous que les PED, et davantage encore les pays moins avancés (PMA) et les économies insulaires ou enclavées, sont autorisés à faire moins d'efforts que les pays développés : c'est la notion de traitement spécial et différencié (TSD). Cependant, le flou reste entier sur la nature du critère à utiliser pour comparer les efforts des différents pays. Est-ce dans la règle de libéralisation, ou dans ses conséquences ? Doit-on comparer le pays par rapport à une norme « absolue » ou bien par rapport aux efforts des autres pays ? De plus, les deux derniers principes, progressivité et TSD, peuvent s'opposer : les PED étant initialement les plus protectionnistes (*cf. infra*), ils devraient être amenés à faire les coupes les plus significatives ; pourtant, en raison de leur plus grande vulnérabilité économique, on accepte qu'ils fassent des efforts moins importants que les pays riches.

Tout cela faisait déjà partie des négociations passées, mais plusieurs éléments nouveaux rendent la tâche présente plus ardue.

Une technique plus complexe

Tout d'abord les modalités de la libéralisation imposent un *timing* différent de celui des cycles précédents. Nous sommes loin en effet de l'objectif simple de coupe moyenne (36 %) des droits agricoles prévus par l'accord de Marrakech : cet objectif moyen pouvait être atteint sans toucher aux produits les plus sensibles. Les délégations pouvaient alors s'entendre assez facilement sur la coupe moyenne et une position de consensus pouvait être trouvée à l'arraché. Aujourd'hui, la négociation porte sur des « formules » de réduction tarifaire. Une fois décidés la formule et ses paramètres mathématiques, la réduction appliquée à chaque ligne tarifaire s'en déduit mécaniquement, sans échappatoire possible. Pour cette raison, une dose de flexibilité a été introduite, mais une *flexibilité* encadrée par des règles et des paramètres (nombre de produits sensibles, taux de coupe

tarifaire pour les produits sensibles, etc.) et, ici encore, chaque choix devient stratégique. La dimension technique des négociations s'est ainsi renforcée : chaque pays doit estimer les impacts sur ses propres droits de douane mais aussi sur ceux de ses partenaires. Dans leur approche mercantiliste, les pays veulent en effet donner le moins possible (réduction des droits de douane et subventions), mais obtenir les plus grands gains pour leurs exportateurs. On comprend mieux dès lors pourquoi la fixation des modalités de libéralisation prend autant de temps : il ne suffit plus d'enfermer les ambassadeurs dans une salle pendant une nuit pour obtenir le chiffre miraculeux qui déblocquera le cycle.

Une nouvelle distribution des rôles

La deuxième différence notable concerne le nombre de participants. Mécaniquement, l'accroissement du nombre de membres, de 23 pays pour les négociations du GATT en 1947 à 123 pour le cycle de l'Uruguay, complique les discussions. Les pays ont des fondamentaux économiques différents, des préférences nationales parfois contradictoires mais aussi des capacités de négociation inégales. Vouloir obtenir une modalité de libéralisation équitable pour tous les membres de l'OMC et acceptée par tous apparaît alors comme une gageure. Naturellement, des groupes d'intérêts convergents se sont formés : le G10 pour les pays riches protectionnistes, le G20, le G90... De cette manière, les pays renforcent leur poids politique et mettent en commun leurs expertises. La multitude des sujets, leur complexité, et l'organisation de travaux en parallèle font que la plupart des PED n'ont pas la capacité de mener les négociations sur tous les fronts. Mais ceci suppose évidemment d'accepter de déléguer à un tiers, la négociation sur tel ou tel point, ce qui n'est pas toujours facile (au sein même de l'Union européenne en dépit de cinquante ans d'intégration politique et économique, les États membres n'ont pas hésité à notifier publiquement leur désaccord avec les positions du commissaire européen au risque d'affaiblir sa position dans les négociations).

Le périmètre des joueurs clés a, lui aussi, évolué. À la Quad des décennies précédentes, différentes configurations se sont succédé. Ainsi le groupe des cinq parties intéressées (États-Unis, Union européenne, Brésil, Inde et Australie) est à l'origine de l'accord-cadre de juillet 2004. C'est à cause d'une mini-ministérielle du G6 (États-Unis, Union européenne, Australie, Japon, Brésil et

Inde) que le cycle a été suspendu en 2006, et c'est suite aux réunions du G4 (États-Unis, Union européenne, Inde et Brésil) que les tentatives de relance ont eu lieu au printemps 2007. Pourtant, toutes ces initiatives n'ont pas débouché sur des progrès significatifs et c'est autour de la grande table de l'OMC, regroupant maintenant 150 pays, que réside l'espoir de voir aboutir les négociations.

Au-delà du nombre, c'est la nature des pays qui prennent part aux négociations qui a changé. Les anciens affrontements entre l'Union européenne et les États-Unis ont été remplacés par des jeux plus complexes où les PED ont un rôle croissant. Les principaux clivages semblent à présent opposer le Nord, riche, et le Sud, pauvre. Mais si cette vision n'est pas dénuée de fondement, elle est une approximation naïve de la réalité. En effet, il n'y a pas un Sud mais des Sud, avec des pays qui sont à des stades de développement différents et qui disposent de capacités à s'intégrer au commerce international très inégales. L'OMC reconnaît trois catégories de pays, chacune étant soumise à des disciplines différentes selon sa capacité à supporter l'ouverture. Mais, entre les pays développés et les PMA, les PED forment un ensemble disparate où la Chine côtoie le Honduras, et le Brésil, le Cameroun. Dans le cadre actuel, tous les PED sont soumis à la même discipline et les mêmes privilèges doivent leur être accordés. La question de constituer une catégorie supplémentaire se pose alors : faut-il mettre les grands pays émergents à part et leur demander plus d'efforts puisqu'ils seront les grands gagnants du cycle, ou bien faut-il maintenir la « cohésion » du monde en développement ? Pour le Brésil ou l'Argentine, toute proposition de séparer les pays émergents est à refuser car la position des PED s'en trouverait affaiblie. Les pays riches, quant à eux, voient d'un mauvais œil des pays capables d'envoyer des satellites se réfugier derrière l'image d'un pauvre paysan africain pour parvenir à pénétrer leurs marchés. Les moins développés parmi les PED sont quant à eux partagés entre l'intérêt qu'ils pourraient avoir à ce que se constitue une catégorie « émergents » sur laquelle se concentreraient les demandes d'ouverture du Nord et qui ne bénéficierait pas d'autant de préférences qu'eux et, d'autre part, le besoin d'avoir parmi eux des champions capables de faire plier les pays riches sur des sujets d'importance. Les accords sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), et la question des médicaments reflètent bien ce dilemme (encadré 2).

Encadré 2. ADPIC : enjeux commerciaux et sanitaires

De manière à maintenir les incitations à innover et éviter les tensions dans les relations commerciales liées aux violations des droits de propriété intellectuelle, un accord sur les ADPIC a été conclu en avril 1994, lors du cycle d'Uruguay. Il vise à protéger les brevets, dessins industriels, droits d'auteurs, schémas de circuits intégrés, appellations géographiques.

Cet accord prévoit que tout produit ou procédé peut être protégé par un brevet de vingt ans, avec cependant deux exceptions limitées aux médicaments. Celles-ci ont pour objet de faciliter les transferts de technologie en autorisant les chercheurs à utiliser une invention brevetée (exception de recherche), et d'accélérer la commercialisation des médicaments génériques. Par ailleurs, l'accord sur les ADPIC prévoit deux systèmes de flexibilité : les licences obligatoires et les importations parallèles. Les gouvernements peuvent délivrer des licences obligatoires qui autorisent un tiers à fabriquer un produit breveté, sans le consentement du titulaire du brevet. La délivrance de licences obligatoires n'est cependant possible que sous certaines conditions visant à protéger les intérêts du détenteur du brevet. Ces licences doivent être accordées principalement pour l'approvisionnement du marché intérieur.

Cet accord assez contraignant s'est rapidement révélé pénalisant pour les PED, en particulier sur la question sanitaire. En effet, les entreprises pharmaceutiques du Nord, pour financer leurs investissements de recherche, pratiquent des prix élevés sur des médicaments vendus au Nord et au Sud, mais qui sont essentiels pour les pays du Sud : traitements du paludisme, du sida. Arguant que la vie de leurs citoyens doit l'emporter sur les intérêts privés des entreprises du Nord, les PED autorisent leurs industries pharmaceutiques à violer les brevets. Face à cela, les gouvernements des pays développés protestent avec virulence et demandent le respect des engagements. Qui plus est, s'ils peuvent tolérer que la Tanzanie, en violation des accords, monte une unité de production pour fournir à sa population des médicaments à des prix abordables, ils estiment anormal que l'Inde se dote d'une capacité de production et d'exportation importante et vienne concurrencer avec ses produits « illégaux » les médicaments des entreprises des pays développés.

En août 2003, une dérogation transitoire au cadre général de l'accord existant (paragraphe 6 de la déclaration de Doha sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique) a été décidée. Cette dérogation lève temporairement certaines obligations de l'accord sur les ADPIC auxquelles devaient se soumettre les fournisseurs de produits pharmaceutiques fabriqués sous licence obligatoire, afin qu'ils puissent exporter vers les pays pauvres ayant des capacités de fabrication insuffisantes ou inexistantes dans le secteur pharmaceutique. En outre, pour les produits pharmaceutiques, le délai de mise en œuvre des engagements liés aux ADPIC accordé aux PMA a été étendu jusqu'en 2016. Un amendement en décembre 2005, juste avant la conférence de Hong Kong, est venu entériner la dérogation transitoire de 2003. Si ces étapes ont été présentées par l'OMC comme des victoires importantes, l'avis des ONG et des PED est plus réservé pour ne pas dire négatif. Un an après Hong Kong, aucune compagnie indienne n'avait décidé de se lancer dans la production de médicaments génériques de seconde génération en raison des lourdes et onéreuses procédures à suivre pour

bénéficiaire de la dérogation. Pour autant, l'enceinte multilatérale semble encore la meilleure puisque dans un cadre bilatéral les États-Unis parviennent à obtenir de leurs partenaires qu'ils renoncent à leurs droits de licences obligatoires (accord États-Unis Maroc, 2006).

La Chine, un rôle discret mais incontournable

La dernière nouveauté du cycle, et peut-être la plus discrète, est la participation de la Chine. Au tout premier rang des exportateurs mondiaux, la Chine reste pourtant d'une discrétion exemplaire dans les négociations, sachant se rapprocher des positions des PED ou de celles des pays développés, selon ses intérêts, tout en évitant soigneusement toute position conflictuelle.

Il est vrai qu'en tant que membre récent de l'OMC, et en raison des efforts importants consentis lors de son accession, elle ne sera soumise qu'à une version adoucie des règles de libéralisation appliquées aux autres. Si, en tant qu'importateur, les négociations la concernent moins, en tant qu'exportateur, elle bénéficiera pleinement de la baisse des barrières tarifaires de ses partenaires commerciaux. Or la Chine fait peur. Dans le domaine des biens industriels, les pays développés, et plus encore les PED, craignent de faire des concessions dont la Chine bénéficiera au même titre que n'importe quel autre membre de l'OMC en vertu de la clause de la nation la plus favorisée. Or si, pour de nombreux PED, les produits américains ou européens ne sont pas des concurrents directs, les produits chinois le sont clairement.

Ainsi, si la participation de la Chine à l'OMC présente des intérêts indéniables en termes d'accès à son marché ou de respect des règles internationales (propriété intellectuelle), à court terme, elle représente un défi majeur de gouvernance pour une institution qui prévoit des mesures uniques pour l'ensemble des PED, qu'ils aient la taille de la Chine ou celle du Gabon. De plus, avec la Chine l'ambiguïté de la recherche du développement économique à l'OMC est encore plus aiguë. Un cycle qui améliorerait la situation de millions de travailleurs chinois ou d'ouvriers agricoles brésiliens réduirait la pauvreté sur la planète de manière significative. Mais serait-il acceptable si, dans le même temps, il conduisait à ne pas améliorer, voire à détériorer, la situation d'autres pays parmi les moins développés ? Et s'il s'agit d'offrir des compensations à ces pays délaissés, doivent-elles venir des principaux gagnants, même s'ils sont pauvres, ou des pays riches, alors que ces derniers estiment avoir déjà dû

sacrifier leurs intérêts pour favoriser la croissance des pays émergents ?

Le cycle de Doha : les propositions sur la table

Le cycle de Doha se présentait comme un cycle « large » avec, initialement, vingt et un sujets de négociations. Concernant l'accès au marché, la question des droits de douane ne semblait pas devoir rencontrer de difficulté particulière. Il s'agissait de négocier sur une variable aisément quantifiable et les négociateurs bénéficiaient dans ce domaine de l'expérience acquise au cours des huit cycles du GATT. Les services ou la propriété intellectuelle s'annonçaient comme des sujets beaucoup plus délicats. Pourtant, après sept ans de discussions, les droits de douane et leurs modalités de réduction restent un point de blocage majeur, au point que les débats sur cette question ont éclipsé les autres enjeux du cycle.

La situation tarifaire de départ

Pour comprendre de quoi il est question, il faut partir des structures tarifaires en vigueur. Commençons par quelques éléments de sémantique. Chaque membre de l'OMC est tenu d'accorder à tous les autres membres les mêmes conditions privilégiées d'accès à son marché, celles dites de la nation la plus favorisée (NPF) ; il est question ici des droits de douane *NPF appliqués*. Mais, certains pays peuvent s'accorder réciproquement des conditions plus avantageuses que les droits NPF, notamment dans le cadre d'accords régionaux ; par ailleurs, certains membres plus riches peuvent accorder, sans réciprocité, une préférence tarifaire à des membres moins développés. Dans les deux cas, ces concessions se traduisent par des droits de douane *préférentiels*, inférieurs aux droits *NPF appliqués*. Par ailleurs, de nombreux pays se sont donné une « marge » au moment de la négociation des droits *NPF consolidés* auprès de l'OMC : en négociant ces droits-plafonds au-dessus des droits appliqués, ils ont gardé la possibilité de remonter ces derniers ; de plus, selon la *marge de consolidation* (écart entre droits consolidés et appliqués) existante, une réduction négociée des droits consolidés pourra à l'avenir plus ou moins « mordre » sur la protection réellement appliquée et donc avoir un effet plus ou

moins important sur le commerce. Retenons aussi que la marge préférentielle s'érode à mesure que la réduction négociée fait baisser le droit NPF appliqué.

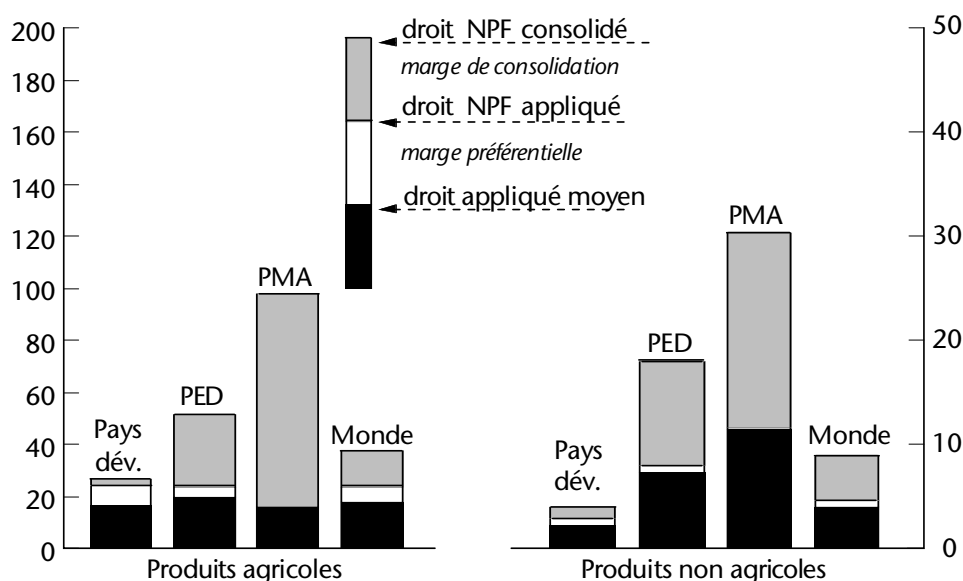
Le graphique 1 fournit une image synthétique de ces droits et de ces marges pour les trois grandes catégories de pays, pays développés, PED et PMA :

– marges de consolidation : dans le domaine agricole, les PED et les PMA ont consolidé la plupart de leurs droits de douane au cours du cycle de l'Uruguay. Mais ils l'ont fait à un niveau qui leur conserve une marge de consolidation importante. Ainsi, alors que le droit de douane agricole moyen appliqué par les PMA (16 %) est comparable à celui appliqué par les PED ou par les pays développés, leur taux consolidé est nettement supérieur : il atteint en moyenne 100 % contre, respectivement, 50 et 25 %. Dans l'industrie, où la part des droits consolidés est moindre (80 % des lignes tarifaires pour les PED et seulement 31 % pour les PMA), la marge de consolidation des PMA est sensiblement moins élevée ;

– marges préférentielles : les préférences sont surtout le fait des pays développés qui accordent à la fois des préférences unilatérales aux pays du Sud et des préférences réciproques à leurs partenaires régionaux. Cependant, le graphique 1 permet de voir que cette marge préférentielle va très vite être entamée par la réduction tarifaire qui va mordre rapidement dans les droits NPF appliqués par les pays développés ;

– pics tarifaires : en moyenne, au niveau mondial, les droits consolidés dans l'agriculture sont de 38 %, soit environ quatre fois plus élevés que dans l'industrie ; de plus, ces moyennes masquent les pics tarifaires qui sont plus fréquents dans l'agriculture. Prenons quelques exemples en Asie. En Inde, pays phare dans les négociations, où le niveau moyen des droits NPF agricoles est élevé (56 %), le tarif sur les huiles, dont celle de palme, est de 300 %. La Thaïlande taxe la soie brute à plus de 200 %. L'équivalent *ad valorem* du droit de douane japonais consolidé sur le lait est de 1 700 %, celui sur le riz de quelque 700 %. Inutile de préciser qu'avec de tels droits, et en l'absence de quotas d'importation à droits réduits, aucun produit étranger ne franchit la frontière.

Graphique 1. Structure de la protection au démarrage des négociations (en % *ad valorem*)



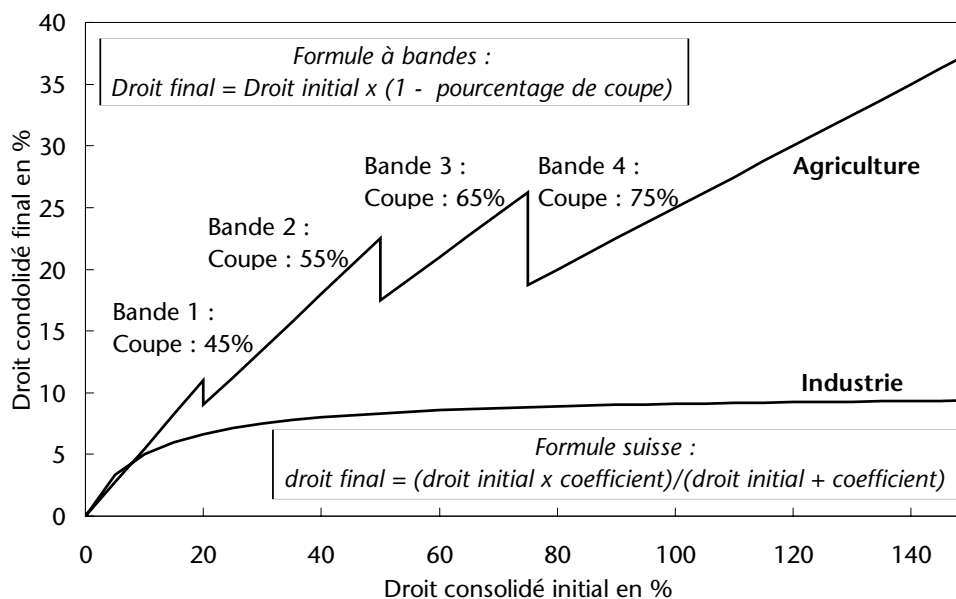
Sources : MAcMapHS6-v1 ; calculs CEPII.

Les formules de coupes tarifaires

Si l'on veut harmoniser les structures tarifaires en réduisant plus fortement les taux les plus élevés, il faut appliquer une formule progressive. Ainsi, la formule retenue à Hong Kong pour l'agriculture fixe un taux de réduction d'autant plus important que les droits consolidés initiaux (regroupés, selon leur niveau en quatre « bandes ») sont élevés : par exemple, un droit initial de 90 % (bande 4) sera réduit de 75 % et passera à 51 % tandis qu'un droit de 35 % (bande 2) sera réduit de 45 % et passera à 24 % (schéma 1). Pour les produits non agricoles, la « formule suisse » est retenue : donnant une cible de tarif maximal (correspondant au « coefficient » retenu dans la formule, 10 % dans l'exemple du schéma), elle réduit d'autant plus le droit qu'il est initialement élevé. L'application de ces formules élimine tout droit de douane prohibitif.

Si le principe de ces formules semble désormais acquis, en revanche, les valeurs des paramètres sont toujours l'objet de désaccords.

Schéma 1. Formules de réduction tarifaire pour les pays développés
Agriculture : proposition du G20 ; industrie : formule suisse, coefficient 10



Les propositions sur les paramètres

Dans le domaine agricole, la proposition faite par le G20 correspond à une position médiane entre l'offre américaine et l'offre européenne.

Pour les pays développés, la proposition du G20 est représentée sur le schéma 1 ; pour les PED, en application du principe du TSD, les bandes sont décalées vers le haut et les taux de coupe quasiment divisés par deux ; les droits finaux ne peuvent pas dépasser, respectivement, 100 et 150 %. La baisse des droits consolidés est, en points, sensiblement équivalente pour les PED et les pays développés (respectivement – 18 et – 22 points). Cependant, la marge de consolidation élevée des PED leur permet de neutraliser les huit dixièmes de cette baisse (coupe de seulement 3,8 points du droit appliqué), alors que, pour les pays riches, seulement la moitié de la réduction est absorbée par la marge de consolidation (coupe de 9,1 points du droit appliqué) [voir tableau I, colonnes 1, 2 et 4].

Savoir qui fait le plus d'efforts reste alors une question ouverte : si les PED baissent plus leurs droits consolidés, ce sont les pays riches qui concèdent en réalité une plus grande ouverture de leur marché. Pour l'Union européenne, la proposition du G20 revient à diviser par deux la moyenne de ses droits appliqués, ce qui apparaît incompatible avec le maintien de la

PAC dans plusieurs secteurs. C'est pourquoi la Commission a avancé une position de négociation nettement moins agressive.

La proposition européenne conserve la formule mais réduit les taux de coupe appliqués aux pays développés de 10 à 15 points suivant les bandes. Ainsi serait effacé, en termes de droits appliqués, près du tiers de l'effort demandé par le G20. Surtout, la proposition européenne vise à introduire la notion de *réduction moyenne* au sein de la première tranche afin de pouvoir conserver le niveau actuel de certains droits, quitte à pratiquer des coupes plus importantes sur d'autres plus aisément sacrificables.

À l'opposé, les États-Unis, dont la protection tarifaire agricole est relativement faible, ont avancé une proposition très ambitieuse, avec des bandes plus étroites et des taux de réduction supérieurs de 20 points à ceux de l'Union européenne (allant jusqu'à 90 % pour la dernière tranche vs 60 % pour l'Union européenne) et un droit maximal de 75 % pour les pays développés. Il s'agirait là d'un traitement de choc qui entraînerait 10 points de baisse des droits appliqués au niveau mondial et réduirait considérablement les écarts entre pays développés.

Dans le domaine industriel, une fois le principe de la formule suisse adopté, seule l'ampleur de la coupe (c'est-à-dire le choix du coefficient) reste à déterminer. Le tableau I présente les effets d'une coupe modérément ambitieuse (coefficient 10 pour les pays développés, 20 pour les PED). Plusieurs pays développés souhaitent une coupe plus agressive. Mais déjà avec cette option, une grande partie du chemin est faite en matière d'ouverture des marchés du Sud : leur droit appliqué moyen diminue de 2,6 points (- 36 %). Seule une variante beaucoup plus ambitieuse, et donc hautement improbable, pourrait donner des résultats significativement différents

Cette combinaison de la formule du G20 dans l'agriculture, d'un coefficient de valeur 20 pour la formule suisse appliquée par les PED et d'un engagement des États-Unis à limiter leurs subventions agricoles à 20 milliards de dollars a formé le compromis 20-20-20, proposé par Pascal Lamy aux négociateurs en juillet 2006 et refusé alors. Nous reviendrons dans quelques lignes sur les implications économiques de cette solution mais il convient de discuter à présent des conséquences de la flexibilité introduite dans l'application des formules de réduction tarifaire.

Tableau I. Effets des coupes tarifaires et de la flexibilité sur les droits appliqués

	Droits appliqués en % 2001	Coupe en points		Pourcentage de coupe	
		sans flexibilité	avec flexibilité	sans flexibilité	avec flexibilité
<i>Biens agricoles</i>					
Australie	2,7	0,9	0,5	34	18
États-Unis	5,2	2,0	1,3	39	26
Union européenne	19,3	10,9	7,6	56	39
Japon	35,4	21,2	13,8	60	39
Brésil	11,0	0,1	0,0	1	0
Inde	56,5	7,7	0,1	14	0
Monde	17,9	6,9	3,8	38	21
Pays développés	16,8	9,1	6,0	54	36
Pays en développement	19,8	3,8	0,7	19	3
<i>Biens non agricoles</i>					
Australie	4,9	2,0	2,0	41	41
États-Unis	2,1	0,9	0,9	42	42
Union européenne	2,3	0,9	0,9	40	40
Japon	1,3	0,5	0,5	42	42
Brésil	12,4	3,0	1,9	24	16
Inde	28,4	16,6	12,2	58	43
Monde	3,9	1,4	1,1	37	28
Pays développés	2,2	0,9	0,9	41	41
Pays en développement	7,3	2,6	1,6	36	21

Source : MACMapHS6V1, calculs CEPII.

La flexibilité

La libéralisation agricole se heurte à la fois aux intérêts des producteurs protégés et au souci des gouvernements, du Sud notamment, de préserver la sécurité alimentaire. Des exceptions au lot commun ont donc été envisagées pour les produits « sensibles ». L'idée est simple : chaque pays pourra considérer comme sensibles un certain nombre de produits (lignes tarifaires) pour lesquels la coupe tarifaire sera réduite. Un désaccord existe cependant quant au nombre de ces produits. Les États-Unis proposent 1 % des lignes tarifaires, le G20 4 % et l'Union européenne 8 %. De plus, en raison du rôle particulier de l'agriculture dans les pays du Sud (sécurité alimentaire, lutte contre la pauvreté régulation de l'exode rural), ces pays pourront exclure de la libéralisation certains produits « spéciaux ».

Ces exceptions introduisent certainement la souplesse recherchée mais n'éloignent-elles pas trop de l'objectif d'ouverture des marchés ? D'autant plus que le « capital » de lignes sensibles autorisé peut être exploité sur les bandes supérieures où les droits sont les plus élevés. La réponse est difficile car la liste des produits sensibles est, elle-même, un sujet politiquement délicat. À ce stade, cette information n'est pas communiquée par les délégations. Aussi, pour chiffrer l'impact de la flexibilité sur les

coupes tarifaires, en est-on réduit à commencer par faire des hypothèses sur le contenu de ces listes. Pour cela, 1) nous retenons la proposition du G20 quant à la proportion de produits sensibles (4 % pour tous les pays) et 2) appliquons la proportion de 10 % de produits spéciaux pour les PED puis 3) nous utilisons une approche basée sur l'économie politique du protectionnisme (les gouvernements arbitrent entre les intérêts des producteurs, des consommateurs et les variations des recettes douanières) pour déterminer quels sont les produits qui figureront dans la liste de chaque pays (par exemple les viandes bovines en Europe, le riz au Japon, etc.). Nous supposons ensuite que seulement la moitié de la coupe tarifaire prévue par la formule à bandes du G20 est appliquée à ces produits sensibles et que les produits spéciaux des PED en sont totalement exemptés.

Cette flexibilité réduit sensiblement le pourcentage de coupe des droits appliqués dans l'agriculture (tableau I, colonne 5). Celui-ci passe, dans les pays développés, de 54 % (en l'absence de produits sensibles) à 36 % ; dans les PED, la coupe n'est plus que de 3 % alors qu'elle était de 19 %.

Dans l'industrie, seuls les PED sont autorisés à avoir des produits sensibles (10 % de leurs lignes tarifaires à concurrence de 10 % de leurs importations). Pour ces derniers, on suppose qu'ils ne réalisent que la moitié de l'effort induit par la formule suisse avec un coefficient 20. Les chiffres du tableau I indiquent que cette flexibilité dans l'industrie réduit le pourcentage de coupe des droits appliqués par les PED d'environ un tiers (de 36 à 21 %).

Le soutien interne

Si la question des droits de douane est un point de blocage évident, celle des subventions agricoles constitue un enjeu essentiel. Les subventions qui soutiennent l'activité des producteurs agricoles leur permettent de maintenir ou d'accroître une production qui se retrouvera sur les marchés mondiaux et déprimera les prix des produits agricoles, et donc le revenu des autres agriculteurs. Or ces politiques de soutien direct réclamant des fonds publics importants, elles sont surtout l'apanage des pays riches.

Pour limiter ces effets pervers, les accords de l'OMC cherchent à réduire les sommes consacrées à ces programmes, en veillant à ce que soient limitées en priorité les mesures d'aide

qui concourent le plus à l'augmentation de la production. Ainsi les propositions actuelles visent à réduire les engagements (volume maximal de subventions) par pays à l'aide d'une formule de coupe par bandes : plus un pays verse de subventions (en termes absolus et non en pourcentage de sa production), et plus il devra couper ses subventions.

Ainsi l'Union européenne, qui verse plus de 60 milliards de dollars d'aide annuelle à ses agriculteurs, serait la seule dans la bande supérieure et devrait réduire de 80 % ses engagements. Pourtant cela ne devrait changer que peu de choses dans les pratiques courantes. En effet, si à l'issue du cycle de l'Uruguay le soutien européen restait très distortif et incitait les paysans à produire plus (prix garantis), les réformes successives de la PAC entreprises depuis ont veillé à « découpler » les aides, c'est-à-dire à soutenir le revenu des agriculteurs sans pour autant encourager la production. Ainsi, l'essentiel des aides de la PAC appartiennent dorénavant à la *boîte verte* et sont donc autorisées sans limitation. En pratique, la proposition du G20 sur le soutien interne ne se traduirait que par une faible baisse des aides européennes. L'Union européenne est prête à faire ce geste.

Dans le cas des États-Unis, principaux opposants à une baisse du soutien domestique, la problématique est tout autre. Le *Farm Bill* de 2002 a renforcé le degré de couplage de certaines aides. Pourtant la demande qui leur est faite de limiter à 20 milliards de dollars le montant annuel des aides ne provoquerait pas de changements à court terme puisque ces dernières années les subventions versées oscillaient entre 17 et 19 milliards. L'objectif plus ambitieux de voir les États-Unis ramener leur plafond d'aides à 15 milliards (proposition 15-20-20) n'apparaît, lui non plus, guère contraignant. Cependant, jusqu'à présent les États-Unis ont refusé ces objectifs. Ils veulent pouvoir disposer de marges de manœuvre et accroître les aides versées si nécessaire, en particulier en cas de retournement à la baisse des marchés agricoles.

Estimations des gains et des pertes du cycle

Ces dimensions de la libéralisation commerciale ont fait l'objet de simulations en utilisant le modèle d'équilibre général calculable MIRAGE du CEPII et la base de données sur les droits de douane MacMApHS6. Ces simulations permettent de mesurer l'impact économique de la libéralisation. Rappelons que les résul-

tats obtenus lors des exercices de ce type sont toujours de faible ampleur. Il s'agit de gains *a minima* dans la mesure où le modèle ne retient que les effets quantifiables de façon robuste et délaisse les effets dynamiques dont d'autres travaux empiriques soulignent l'importance potentielle. Par ailleurs, nos estimations ne prennent en compte que les effets liés à la libéralisation des marchandises (les gains attendus de la libéralisation des services ou de la facilitation du commerce ne sont pas pris en compte). Au total, c'est moins l'« échelle » globale des résultats qu'il faut retenir que les effets redistributifs entre nations et l'importance de certains points de négociation mise en évidence par la comparaison des différents scénarios.

Partons d'un scénario central, noté S1, qui évalue le compromis 20-20-20 sans flexibilité. Il suppose aussi la suppression des subventions aux exportations à l'horizon 2013. Rappelons que l'application du TSD permet aux PMA de se soustraire aux formules de coupes tarifaires : seule la poursuite de la consolidation de leurs droits de douane leur est demandée. De plus les initiatives unilatérales (telle le « Tout sauf les armes » européen) en faveur des PMA déjà appliquées par l'Union européenne, les États-Unis et le Japon, sont étendues dans ce scénario à tous les pays de l'OCDE et aux principales économies émergentes sous forme d'un accès libre à leur marché pour 97 % des lignes tarifaires (produits exportés) des PMA.

Le compromis du 20-20-20 (S1), conduirait à un accroissement du PIB mondial de 0,19 % à l'horizon 2020 et à une hausse du commerce mondial de 2,9 % par rapport à une situation de référence sans libéralisation (tableau II) ; c'est, en termes de PIB, la moitié des gains à attendre d'une libéralisation totale des échanges entre membres de l'OMC (S0). Cependant, comme nous l'avons vu, ce scénario est peu plausible dans la mesure où les partenaires réclament de pouvoir exempter de la libéralisation les produits sensibles et spéciaux. Cette flexibilité réduit de moitié les gains au niveau du PIB mondial (S2 comparé à S1) ; on obtient donc avec ce scénario S2 un quart des gains potentiels d'une libéralisation totale (S0). Les effets sont plus décevants en termes de commerce, où la flexibilité limite à 1,8 % l'accroissement du commerce versus 11,7 % avec le libre-échange. Cet écart confirme le rôle décisif des produits sensibles dans les résultats du cycle.

De nombreux travaux ont montré que les économies pauvres gagneraient très peu à la conclusion du cycle, et pire, que l'Afrique subsaharienne subirait une perte nette, résultat de l'effet

Tableau II. Impact à l'horizon 2020 des scénarios de libéralisation sur le commerce et le PIB mondiaux

(écarts en volume par rapport à un scénario sans libéralisation)

	Commerce mondial	PIB mondial	
	en %	en %	en milliards USD
S0 = Libéralisation totale entre membres de l'OMC	11,7	0,40	201
S1 = Proposition 20/20/20	2,9	0,19	96
S2 = Scénario central = S1 + produits sensibles et spéciaux	1,8	0,11	55
S3 = S2 + accès 100% libre des PMA aux marchés de l'OCDE	1,8	0,11	55
S4 = S3 + accès 100% libre des PMA aux marchés émergents	1,9	0,12	60

Source : MAcMapHS6V1 et modèle MIRAGE, calculs CEPII.

combiné d'une détérioration de ses termes de l'échange, de l'érosion des préférences et de l'absence d'ouverture de ses propres marchés. La question de l'accès des PMA au marché mérite donc d'être examinée avec une attention particulière. Nous construisons un scénario d'accès libre (aucun droit de douane, aucun quota) pour 100 % des produits exportés par les PMA (au lieu des 97 % du scénario central), sur les marchés des pays de l'OCDE dans un premier temps, puis également sur ceux des grands émergents.

Dans un cas comme dans l'autre, le commerce mondial comme le PIB mondial sont très peu affectés compte tenu du faible poids économique des PMA. Mais, pour les PMA d'Afrique, la situation change grandement selon que les pays émergents ouvrent ou non leurs marchés à la totalité des produits qu'ils exportent. Cette ouverture réduirait de moitié la perte de revenu réel que la libéralisation multilatérale provoque dans la région, la ramenant à 135 millions de dollars courants, soit à un niveau pouvant être facilement compensé par des aides financières. Un tel résultat ne serait pas atteint par l'ouverture totale des marchés des économies développées aux 3 % des produits actuellement exclus. Ainsi, en dehors des gains associés à la facilitation du commerce ou à l'aide financière au commerce, l'un des éléments clés pour limiter les pertes des PMA d'Afrique serait une large ouverture à leurs produits sur les marchés des pays émergents. Celle-ci permettrait de compenser l'impact de l'érosion des préférences dont ils bénéficiaient sur les marchés du Nord, par la création de marges préférentielles sur de nouveaux marchés en forte croissance.

Conclusion

Un an après la proposition de compromis avancée par Pascal Lamy, le cycle de Doha semble encore enlisé. Chaque aménagement destiné à octroyer un peu plus de flexibilité dans l'espoir d'arriver à un accord se traduit par une réduction de la libéralisation effective et des gains à en attendre, ce qui diminue d'autant l'intérêt des puissances commerciales à parvenir à un accord. Le sentiment d'échec qui domine doit pourtant être relativisé.

Tout d'abord, les négociations prennent du temps. Le cycle de l'Uruguay, rappelons-le, a duré neuf ans. Au-delà de la diversité des sujets traités et de leur complexité, l'arrivée des grands émergents – Brésil, Inde, Chine – au-devant de la scène constitue une nouvelle donne. Du temps est nécessaire pour que de nouveaux équilibres se mettent en place.

Deuxièmement, un non-accord serait la pire des solutions. Certains – altermondialistes ou ultralibéraux – se réjouiraient sans doute d'une fin prématurée de l'OMC. Mais il y aurait fort à pâtir de cet échec. Si l'OMC ne réussit pas à être un espace de négociation, elle se transformera en arène de conflits. Les grandes puissances commerciales s'affronteront dossier après dossier *via* l'Organe de règlement des différends. Les accords bilatéraux viendront se multiplier pour construire des blocs commerciaux qui délaisseront les régions les plus pauvres. De plus, chaque accord supplémentaire augmentera la complexité des politiques commerciales et viendra saper les incitations des principaux pays à reprendre une approche multilatérale. Ainsi, un échec aujourd'hui pourrait se traduire par une dynamique plus inquiétante qu'un simple *statu quo*. Au-delà des résultats concrets à attendre de la conclusion du premier cycle tenu sous l'égide de l'OMC, ce sont deux biens publics mondiaux – l'institution elle-même et des relations commerciales non conflictuelles – qu'il s'agit de préserver.

Troisièmement, les avancées sur lesquelles un accord est à portée de main méritent d'être consolidées. Il est évident qu'en cas de succès, ce cycle ne sera pas le dernier de l'histoire. Il n'était ni destiné à régler tous les problèmes ni à parachever la libéralisation du commerce international. C'est une étape qui réaliserait déjà un quart des gains potentiels d'une libéralisation complète. Si aujourd'hui, les commentateurs jugent les avancées du cycle décevantes, c'est surtout parce que les aspirations initiales étaient peu réalistes.

Enfin, les péripéties du cycle reflètent la difficulté d'articuler les dimensions politique et technique des négociations. À l'évidence, les négociations revêtent un aspect plus technique qu'auparavant : lors des débats sur les modalités de libéralisation, des notions comme « les valeurs des élasticités de commerce » apparaissent dans les discussions entre ambassadeurs. Le politique s'est quant à lui invité au démarrage des négociations, en plaçant le cycle de Doha sous le signe du développement. Mais pour ne pas risquer un blocage précoce les questions sensibles n'ont pas été tranchées. Les choix stratégiques ont été esquivés, laissant aux négociations techniques sur les « modalités » le soin de fournir des solutions. Cela n'a fait que repousser certaines décisions cruciales. La notion même de modalités reste encore incertaine pour de nombreux acteurs : s'agit-il de définir des modalités de négociation ou des modalités de libéralisation ?

Le politique est maintenant appelé à la rescousse pour rendre des arbitrages, là où la technique n'est pas parvenue à trouver des solutions qui fassent l'unanimité. Pour conclure ce cycle dans la transparence, il faudra apporter des réponses aux questions sur la table depuis sept ans : quels efforts chaque pays est-il prêt à faire pour atteindre les objectifs acceptés en commun ? Qu'appelle-t-on exactement la proportionnalité des efforts de libéralisation et quelle est sa mesure ? Puisque le flou sémantique, courant dans le langage politique, est incompatible avec le chiffrage des propositions de modalités techniques, il est urgent que les protagonistes se mettent enfin d'accord sur les notions qu'ils utilisent.

Bibliographie

- BCHIR H., JEAN S. et LABORDE D. [2005], « Binding overhang and tariff-cutting formulas », *Document de travail du CEPII*, n° 2005-18, octobre.
- BOUËT A., BUREAU J.-C., DECREUX Y. et JEAN S. [2004], « La libéralisation agricole : des effets ambigus sur les pays en développement », *L'Économie mondiale 2005*, La Découverte, coll. « Repères », Paris.
- FONTAGNÉ L. et JEAN S. [2003], « OMC : bas de cycle », *La Lettre du CEPII*, n° 226, septembre.
- FONTAGNÉ L. et LABORDE D. [2006], « OMC : le sens de la formule », *La Lettre du CEPII*, n° 253, février.
- FONTAGNÉ L. et LABORDE D. [2006], « Doha : pas de formule miracle », *La Lettre du CEPII*, n° 257, juin-juillet.
- FONTAGNÉ L., LABORDE D. et MITARITONNA C. [2007], « Accord à l'OMC : un "tiens" vaut mieux que deux "tu l'auras" », *La Lettre du CEPII*, n° 263, janvier.
- JEAN S., LABORDE D. et MARTIN W. [2005], « Sensitive products : selection and implications for agricultural trade negotiations », *TradeAg Working Paper*, n° 2005-02.