



Le programme de Doha pour le développement

Anne McGuirk

Le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales à Doha en novembre dernier marque une avancée majeure après la débâcle de Seattle en 1999. Si les besoins et intérêts des pays en développement sont au cœur du programme de travail, il n'est pas dit que ce nouveau cycle bénéficiera également aux pays riches et aux pays pauvres.

LE COMMERCE a été un moteur de la croissance au cours du demi-siècle écoulé. Ce résultat est dû en partie aux huit cycles de négociations commerciales multilatérales qui se sont succédé durant la période. L'essor des échanges internationaux ces vingt dernières années, deux fois plus rapide que celui du PIB mondial réel (6 % contre 3 %), a accéléré l'intégration écono-

mique et relevé les niveaux de vie. Beaucoup de pays en développement ont pris part à ce processus, qui leur a permis de resserrer l'écart qui les sépare des pays riches et de devenir, en tant que groupe, un acteur important du commerce mondial. Leurs échanges ont augmenté plus vite que ceux des autres groupes et leurs relations commerciales ont profondément changé par rapport au schéma traditionnel Nord-Sud. Ils assurent désormais près

d'un tiers du commerce mondial, beaucoup d'entre eux ont fortement accru leurs exportations de produits manufacturés et de services, et 40 % de leurs exportations vont aujourd'hui à d'autres pays en développement. Toutefois, même après ces cycles de négociations, bon nombre de pays à faible revenu n'ont toujours pas intégré l'économie mondiale — sous l'effet conjugué de contraintes externes et internes — et les plus pauvres d'entre eux ont même vu leur part des échanges mondiaux diminuer (voir graphique).

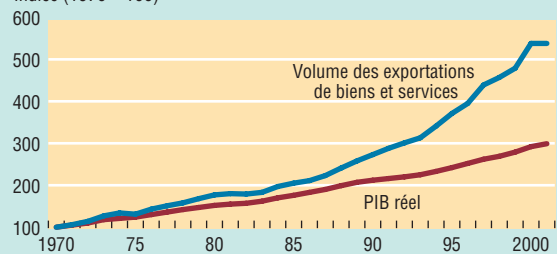
Dernier en date, le cycle d'Uruguay lancé il y a plus de quinze ans était aussi le plus ambitieux, et certains des accords qu'il a permis de conclure sont encore en cours de mise en œuvre (voir tableau). Les réductions tarifaires décidées couvrent une plus large part des échanges mondiaux que dans les cycles précédents, et les restrictions quantitatives seront quasiment supprimées d'ici 2005. Le cycle a débouché sur la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui a succédé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), la soumission aux règles commerciales internationales de domaines qui y échappaient jusqu'alors ou n'étaient que peu régulés — agriculture, textiles et vêtements, services, mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC) — et le renforcement de l'organe de règlement des différends. Les pays en développement ont joué un rôle plus actif que lors des cycles précédents et adopté les mêmes accords que les autres pays dans le cadre de l'«engagement unique» — rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu.

En dépit de cet acquis, le système commercial mondial doit encore relever de formidables défis. Premièrement, même après la mise en œuvre intégrale des engagements pris au terme du cycle d'Uruguay, la protection restera élevée et concentrée sur des domaines qui présentent un intérêt particulier pour les pays en développement. Dans l'agriculture, seuls des progrès limités ont été accomplis dans la réduction des droits élevés et des subventions qui faussent les échanges. Dans le secteur manufacturier, les modalités de l'élimination progressive des contingents de l'Accord sur les textiles et vêtements permettent de reporter l'essentiel de la libéralisation à 2005. Dans ces deux secteurs, les crêtes tarifaires (15 % ou plus) et la progressivité des droits (qui augmentent avec le degré d'ouverture des importations) continuent aussi de freiner la diversification des exportations des pays en développement. Ces derniers, au demeurant, maintiennent eux aussi une forte protection dans ces domaines, puisque leurs droits sur les produits industriels sont trois ou quatre fois plus élevés que ceux des pays industriels. Et le recours à des protections telles que les mesures antidumping est désormais très fréquent dans les pays développés comme dans les pays en développement.

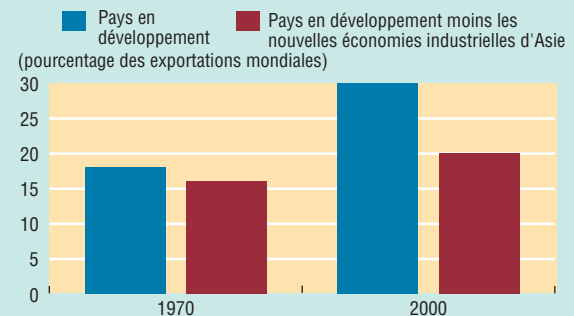
Deuxièmement, suite aux progrès de l'intégration économique et au recul des tarifs douaniers et des restrictions quantitatives à l'importation, l'attention s'est déplacée vers d'autres obstacles au commerce qui touchent aux politiques nationales, tels que les subventions industrielles, les droits de la propriété intellectuelle (incorporés dans les dernières négociations) ou, plus récemment, l'investissement et la politique de la concurrence. Si certains jugent ces adjonctions nécessaires pour que le système commercial reste pertinent, d'autres font valoir que la prise en compte des règlements intérieurs des pays membres

La mondialisation en marche

Au cours des trente dernières années, les exportations ont augmenté beaucoup plus vite que la production ...
Indice (1970 = 100)

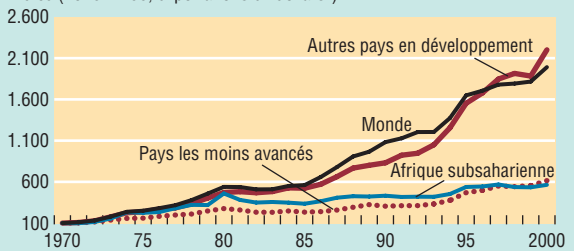


... et les pays en développement ont pris une place plus importante dans le commerce mondial ...



... mais les pays les plus pauvres ont perdu du terrain.

Indice (1970 = 100; exportations en dollars¹)



Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

¹Exportations de marchandises, non compris les produits pétroliers.

par l'OMC risque de porter préjudice aux pays en développement en détournant l'attention de questions plus urgentes.

Troisièmement, nombre de pays pauvres estiment qu'ils supportent les coûts de mise en œuvre d'accords difficiles et complexes (évaluation en douane, propriété intellectuelle) du cycle d'Uruguay sans bénéficier d'un meilleur accès aux marchés ou de l'assistance technique et financière requise pour s'intégrer à l'économie mondiale. Vu les contraintes qui limitent leur aptitude à négocier et à procéder aux investissements nécessaires du côté de l'offre, ils hésitent à s'engager dans de nouvelles négociations multilatérales.

Les résultats de Doha

C'est dans ce contexte que la conférence ministérielle de Doha a adopté, en novembre 2001, un programme pour le développement qui appelle à une approche plus cohérente du commerce et du développement. Ce programme centre aussi les travaux de l'OMC sur les besoins et intérêts des pays en développement, prévoyant de nouvelles négociations commerciales, un plan pour résoudre les problèmes liés à la mise

Les cycles de négociations du GATT/OMC

Année	Lieu/nom	Domaines couverts	Pays
1947	Genève	Droits de douane	12
1949	Annecy	Droits de douane	13
1951	Torquay	Droits de douane	38
1956	Genève	Droits de douane	26
1960-61	Genève	Droits de douane	26
1964-67	Genève (Dillon Round)	Droits de douane et mesures antidumping	62
1973-79	Genève (Tokyo Round)	Droits de douane, mesures non tarifaires et accords-cadres	102
1986-94	Genève (cycle d'Uruguay)	Droits de douane, mesures non tarifaires, règles, services, propriété intellectuelle, règlement des différends, textiles, agriculture, création de l'OMC	123
2002-04	Doha	Biens et services, droits de douane, mesures non tarifaires et antidumping, subventions, accords commerciaux régionaux, propriété intellectuelle, environnement, règlement des différends, questions de Singapour	144

Source : OMC, 2001, «Un commerce ouvert sur l'avenir», <http://www.wto.org>; mis à jour par l'auteur.

Le champ des négociations de Doha

Des discussions difficiles ont permis de dégager un consensus sur le champ des négociations commerciales. Les objectifs ci-après ne sauraient préjuger de l'issue du nouveau cycle.

Agriculture : améliorer sensiblement l'accès aux marchés, réduire toutes les formes de subventions aux exportations en vue de leur élimination progressive et diminuer fortement les aides intérieures qui faussent les échanges.

Services : poursuivre la libéralisation de toutes les catégories de services et de leurs modes de prestation.

Produits industriels : abaisser encore les droits de douane, y compris les crêtes tarifaires, les droits élevés et la progressivité des tarifs, ainsi que les obstacles non tarifaires, en particulier sur les exportations des pays en développement.

Mesures antidumping et subventions : clarifier et améliorer les disciplines, tout en préservant les concepts et principes fondamentaux de ces accords, leurs instruments et leurs objectifs.

Accords commerciaux régionaux : clarifier et améliorer les disciplines et procédures prévues dans les règles de l'OMC qui s'y appliquent.

ADPIC : créer un système multilatéral de notification et d'enregistrement des indications géographiques pour les vins et spiritueux. Protéger les indications géographiques d'autres produits lors du réexamen de l'accord sur les ADPIC.

Règlement des différends : assurer une meilleure exécution des décisions de l'organe de règlement et une participation plus active des pays en développement.

Environnement : négociations limitées aux liens entre les règles de l'OMC et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les accords multilatéraux sur l'environnement ainsi qu'à l'abaissement ou la levée des obstacles, tarifaires ou non, aux échanges de biens et services environnementaux.

Négociation possible des questions de Singapour (investissement, politique de la concurrence, transparence des marchés publics, facilitation des échanges) : sous réserve qu'une décision sur les modalités de négociation soit prise lors de la cinquième conférence ministérielle en 2003.

en œuvre des accords d'Uruguay et, principale avancée, un accord sur les ADPIC qui assure que la protection des brevets n'empêche pas les pays en développement d'accéder à des médicaments bon marché. La conférence a également ouvert la voie à l'entrée de la Chine et de la province chinoise de Taïwan à l'OMC en qualité de membres à part entière.

Le champ des nouvelles négociations, très vaste, permet aux participants de couvrir à la fois les domaines traditionnels et les questions nouvelles. Le calendrier est ambitieux, puisque les négociations devraient être conclues au plus tard le 1^{er} janvier 2005 dans le cadre de l'engagement unique (voir encadré). Les discussions amorcées dès l'an 2000 sur l'agriculture et les services seront étendues aux produits industriels (textiles et vêtements compris). Les négociateurs examineront et actualiseront les règles commerciales — principal volet du

programme de travail — et aborderont d'autres sujets tels que l'environnement et les «questions de Singapour» (investissement, politique de la concurrence, transparence des marchés publics, facilitation des échanges).

L'ampleur du champ des négociations facilitera les compromis, mais risque de mettre en difficulté tous les pays, même les plus avancés. Les ministres se sont donc engagés à apporter une assistance technique pour aider les pays en développement à renforcer leurs capacités afin de pouvoir défendre leurs intérêts et saisir les opportunités commerciales. Toutefois, le renforcement des capacités échappant largement à l'OMC, il dépendra beaucoup de la réponse de la communauté internationale et des efforts des pays en développement pour s'aider eux-mêmes.

Les enjeux

Le succès du nouveau cycle de négociations est-il à ce point crucial? Oui, sans l'ombre d'un doute, et ce pour trois raisons. D'abord, les obstacles qui s'opposent encore au commerce coûtent cher à tous les pays, et chacun gagnerait beaucoup à une libéralisation réciproque des échanges. Les estimations faites par la Banque mondiale, entre autres, suggèrent que les gains (en situation statique) qu'entraînerait la levée des obstacles au commerce de marchandises se situeraient entre 250 et 620 milliards de dollars par an, dont une large part (comprise entre un tiers et la moitié) irait aux pays en développement qui ouvriront davantage leur propre marché. C'est plus du double de l'aide annuelle à ces pays. La levée des obstacles aux échanges de services serait encore plus bénéfique au plan mondial, vu le rôle prédominant de ce secteur dans la plupart des économies et les obstacles encore élevés qui continuent le plus souvent de s'y appliquer.

Ensuite, la suppression des obstacles aux exportations des pays pauvres est la clé du succès de la stratégie adoptée par la communauté internationale en vue d'atteindre les objectifs de développement pour le millénaire — notamment la réduction de moitié de la pauvreté d'ici 2015. L'ouverture des marchés stimulera le commerce et la croissance, mais donnera aussi plus de stabilité et de prévisibilité à l'économie mondiale, aidant ainsi à assainir le système financier international.

Enfin, il est essentiel de continuer à renforcer et à développer les règles commerciales pour sécuriser davantage l'accès

aux marchés et créer des conditions favorables au commerce et aux flux de capitaux à long terme. En particulier, les règles commerciales susceptibles d'être mises à profit par les tenants du protectionnisme (mesures antidumping et autres sauvegardes, normes sanitaires et de sécurité) doivent être précisées et renforcées. Il faut aussi donner plus d'efficacité à l'organe de règlement des différends afin de préserver la confiance dans un système de règles qui protège les faibles contre les forts. Des réponses constructives doivent être apportées aux nouvelles questions posées dans des domaines comme l'investissement et la concurrence, où les pays en développement hésitent à prendre de nouveaux engagements. Une démarche coopérative plutôt que juridique (à l'instar de celle qui a été entreprise dans le secteur financier avec les programmes d'évaluation conduits par le FMI et la Banque mondiale) pourrait être envisagée afin de favoriser l'adoption de bonnes pratiques dans ce domaine.

Mais la bataille contre les forces protectionnistes n'est pas gagnée d'avance. La conférence de Doha l'a bien montré, qui a achoppé sur l'abandon des subventions aux exportations agricoles et des contingents dans le textile ainsi que sur le durcissement des disciplines afférentes aux mesures antidumping. Pour gagner les populations à la cause de la libéralisation, il faut accompagner davantage les mutations structurelles et aider les personnes qu'elles touchent dans un premier temps à s'y adapter. C'est particulièrement vrai dans les pays industriels, où les corporatismes résistent depuis longtemps au changement dans des secteurs qui ont perdu leur avantage comparatif. Les pays en développement doivent eux aussi convaincre leurs ressortissants que les gains d'une libéralisation multilatérale l'emportent sur ceux qu'apportent des préférences commerciales éphémères ou des traitements spéciaux qui abritent les économies de la concurrence.

Cela dit, si l'on veut que les pays en développement deviennent d'authentiques partenaires dans le système international des échanges, les mesures commerciales seules ne suffiront pas. C'est pourquoi la déclaration de Doha a invité les institutions de Bretton Woods et la communauté internationale en général à se joindre à l'OMC dans une approche cohérente de la gestion de l'économie mondiale. Les efforts déployés par l'OMC pour ouvrir les marchés et renforcer les règles commerciales doivent être étayés, à l'échelle mondiale, par les politiques macroéconomiques et financières saines et des marchés financiers stables. Et, si les pays en développement doivent renforcer leurs propres politiques afin de bénéficier de l'ouverture des marchés, il faut aussi que leurs partenaires pour le développement leur apportent une aide accrue pour renforcer leurs capacités commerciales et les aider à participer efficacement à l'OMC.

Le «cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés» est un exemple prometteur de la coordination de cette aide. Le FMI, la Banque mondiale et d'autres organisations travaillent ensemble à aider les pays pauvres à renforcer leurs politiques et leurs institutions et à faire du commerce une dimension privilégiée de leur stratégie de lutte contre la pauvreté. En arrétant les priorités de



Anne McGuirk est Sous-Directrice du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques au FMI.

l'assistance technique à fournir et en coordonnant sa prestation afin qu'elle soit cohérente avec la stratégie adoptée, le cadre intégré vise à rendre cette assistance plus pertinente et plus efficace. Le FMI contribue à cet effort dans une série de domaines — recouvrement des recettes, administration des douanes, facilitation des échanges, dispositifs de protection sociale et solidité du secteur financier — jugés particulièrement importants dans l'optique d'une libéralisation des services financiers.

Tenir les promesses de Doha

Alors que la communauté mondiale cherche le moyen d'assurer un avenir meilleur à tous, le nouveau cycle de négociations commerciales, qui réunit pays industriels et pays en développement, offre la meilleure chance d'aller

de l'avant dans les domaines où la protection reste concentrée et de bâtir une architecture des échanges qui réponde aux exigences du commerce mondial et appuie le développement économique. Les négociations multilatérales ont un avantage : elles permettent de dépasser les intérêts protectionnistes de chacun, car elles amplifient les gains obtenus en ouvrant sans discrimination d'autres marchés. Par ailleurs, l'internalisation de ce processus et son efficacité supposent que l'on s'attaque aux carences du système commercial au plan multilatéral, en s'appuyant sur la participation de tous les pays, développés ou en développement. L'OMC, qui acquiert peu à peu une dimension universelle, offre aux gouvernements, garants des intérêts de leurs ressortissants, un lieu privilégié pour s'attaquer à ces questions.

Les promesses de Doha seront-elles tenues? Cela dépendra de la mesure dans laquelle les obstacles au commerce et les subventions qui faussent les échanges seront réduits, de la coopération qui s'établira entre pays riches et pays pauvres pour réformer le système commercial dans un sens propice au développement, de l'appui que la communauté internationale apportera au cycle de négociations — en libérant des ressources additionnelles pour l'assistance technique et le renforcement des capacités — et de l'ardeur avec laquelle les pays en développement s'emploieront à consolider leurs politiques et leurs institutions pour aider leurs ressortissants à occuper les créneaux commerciaux et à saisir les occasions d'investissement qui s'offriront à eux. **F&D**

Bibliographie :

- Fonds monétaire international, 2001, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2001 (Washington).
- et Banque mondiale, 2001, "Market Access for Developing Countries' Exports," joint IMF–World Bank staff study; <http://www.imf.org/external/np/madc/eng/042701.htm>
- Bernard Hoekman, 2002, "Strengthening the Global Trade Architecture for Development," World Trade Review, Vol. 1 (March), p. 23–46.
- Jeffrey Schott, 2002, "Reflections on the Doha Ministerial," Economic Perspectives, Vol. 7, No.1 (January).
- Alan L. Winters, 2002, "Doha and the World Poverty Targets," paper presented at the World Bank's Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 29–30.