

ACCORD À L'OMC : UN "TIENS" VAUT MIEUX QUE DEUX "TU L'AURAS"

Six mois après la suspension du cycle de Doha, le doute plane encore sur la capacité des pays membres à conclure un accord sur l'ensemble de l'agenda initial. Mais consolider les avancées réalisées au cours des cinq années de négociations est à portée de main. Certes, l'introduction de produits sensibles partiellement exemptés de libéralisation réduirait de moitié les gains à attendre de l'accord. Mais cette flexibilité est indispensable pour rendre politiquement acceptable une libéralisation qui permettrait tout de même de réaliser le quart des gains potentiels du libre-échange. C'est ce qu'indiquent des simulations effectuées avec le modèle *Mirage*. Ces chiffres montrent aussi que pour les PMA d'Afrique, susceptibles d'être pénalisés par la libéralisation multilatérale, l'ouverture totale des marchés des pays émergents à leurs exportations serait décisive.

■ Un accord à portée de main

Le 24 juillet 2006, les négociations du cycle de Doha, au point mort depuis plusieurs mois, ont été suspendues *sine die* par le Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy. À cette date, les pays du G6 (Brésil, Argentine, Inde, UE, Japon et États-Unis) n'étaient pas parvenus à rapprocher leurs positions sur le principal point d'achoppement du cycle : les questions agricoles. Depuis, aucun calendrier de reprise des négociations n'a été proposé ; mais lors du Forum de Davos des 24-28 janvier 2007, les principaux acteurs ont manifesté leur souci de reprendre rapidement les discussions. Le moment est décisif : seule la perspective prochaine d'un accord peut permettre à l'administration Bush de solliciter auprès du Congrès une prolongation du "*trade promotion authority*" ; à défaut, la conclusion du cycle ne pourrait avoir lieu avant plusieurs années. Il n'est donc plus temps, comme au cours des derniers mois, d'inciter les différents partenaires aux efforts nécessaires à la réalisation des ambitions de l'Agenda pour le Développement de Doha. Il est temps de consolider les avancées significatives déjà réalisées.

Cinq ans de négociations ont en effet abouti à plusieurs accords de principe importants, comparés notamment aux résultats des cycles précédents :

♦ dans le domaine agricole : réduction significative des engagements concernant les subventions distorsives (coupe de 60% à 70%, soit nettement plus que les 20% de l'Uruguay Round - UR) ; élimination totale des subventions aux exportations (21% pour l'UR) ; réduction substantielle des droits consolidés, conduisant à une baisse moyenne de près de 50%, alors que l'UR n'avait produit aucune libéralisation effective¹.

♦ pour les biens industriels : élimination des pics tarifaires des pays développés, en particulier dans le secteur textile-habillement, et réduction de leurs droits moyens à des niveaux extrêmement faibles (2%-3%) ; début des coupes pour les économies émergentes.

♦ dans les secteurs de services : projet d'accord regroupant pays développés et économies émergentes sur des activités clés comme les télécommunications, la finance, la construction, l'informatique et la distribution. Les niveaux actuels d'ouverture seraient consolidés et des engagements de libéralisation pour le commerce transfrontalier seraient pris.

En parallèle, les membres de l'OMC étaient près de s'accorder sur des règles plus transparentes et plus équitables concernant les subventions et les procédures anti-dumping. Ils étaient prêts à s'entendre sur la clarification des règles applicables aux

1. L'accord de l'Uruguay Round s'était arrêté sur une baisse moyenne de 36%, mais comme l'essentiel des droits n'étaient pas consolidés, cette baisse ne s'était pas traduite par une baisse des droits appliqués.

accords commerciaux régionaux et sur une procédure d'examen plus rapide et systématique. En outre, les négociations s'étaient enrichies d'engagements plus stricts en matière de transparence, de simplification et de modernisation des procédures douanières, et prévoyaient des mesures facilitant le transit des marchandises, élément clé pour les pays en développement enclavés.

Ces grandes lignes étant tracées, restait à trouver, dans leur mise en œuvre détaillée, un équilibre acceptable par tous. C'est là que les négociations ont échoué, du fait, notamment, de la sensibilité particulière des pays à certaines mesures. Dans l'agriculture, le démantèlement tarifaire est une question particulièrement délicate pour l'Union européenne et les pays du G10 (Japon, Norvège, Suisse, Corée du Sud...), alors que les États-Unis sont davantage touchés par la limitation du soutien interne. Pour les biens industriels, les coupes sont importantes dans les droits consolidés des pays du Sud, mais l'effort – au sens de la baisse effective des droits appliqués – se concentre au Nord, dans un nombre limité de secteurs, principalement ceux intensifs en travail pour lesquels l'Amérique du Nord est plus concernée que l'Europe ou le Japon.

Au-delà de l'impact global de ce quasi-accord, il est donc intéressant de vérifier la portée réelle des efforts affichés par les principaux acteurs. Un deuxième point concerne la dimension "développement" du cycle, mise en question par différentes évaluations. Notre objet est alors de clarifier l'impact des initiatives en faveur des pays moins avancés (PMA) et leurs conséquences sur l'Afrique.

■ Les gains à attendre

Pour répondre à ces questions, nous évaluons le compromis "20/20/20" proposé par Pascal Lamy². Puisque l'accès au marché reste au cœur des négociations, nous nous concentrons sur l'évaluation des effets de la réduction des barrières tarifaires pour les marchés des biens agricoles et non agricoles. Pour autant, nous n'oublions pas que d'autres sujets sont susceptibles d'apporter des gains supplémentaires. Notamment, la facilitation des échanges et l'aide au commerce (*Aid for Trade*) permettraient de limiter les coûts d'ajustement pour les pays en développement ; pour les plus pauvres d'entre eux, ces mesures apparaissent même comme une condition nécessaire à l'obtention des gains générés par l'ouverture commerciale³.

Le compromis combine :

- ♦ pour l'accès au marché des biens non agricoles : une formule suisse de coefficient 10 pour les pays développés et 20 pour les pays en développement ;
- ♦ dans le dossier agricole, la proposition du G20 : formule par bandes pour les droits de douane, de nouveaux plafonds pour les soutiens domestiques au Nord⁴ et la suppression des subventions aux exportations à l'horizon 2013 ;
- ♦ l'application du traitement spécial et différencié aux PMA leur permet de se soustraire aux formules de coupes tarifaires, seule la poursuite de la consolidation de leurs droits de douane leur étant demandée.

De plus, les initiatives unilatérales appliquées par la Triade⁵ (tel le "Tout Sauf les Armes" européen) sont adoptées par les autres pays de l'OCDE et par les principales économies émergentes, sous la forme d'un accès libre pour 97% des produits exportés par les PMA.

Toutes ces dimensions de la libéralisation commerciale sont introduites dans le modèle d'équilibre général mondial (MIRAGE) avec un sentier dynamique courant jusqu'à 2020. La croissance de l'économie mondiale sur la période est basée sur les perspectives économiques de la Banque mondiale et les projections démographiques des Nations Unies. Avant d'examiner les évaluations chiffrées, rappelons que les résultats 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. De ce point de vue, 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.

Le rôle des produits sensibles

Le compromis, tel que nous venons de le définir (scénario 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 1). 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, l'économie politique des négociations rend peu plausible un tel scénario. Pour éviter

2. Pour une discussion détaillée de cette proposition, cf. "Doha : pas de formule miracle", *La Lettre du CEPII*, n° 257, juin-juillet 2006 (www.cepii.fr).

3. Les simulations réalisées par Decreux et Fontagné (2006) montrent que la libéralisation des services et la facilitation du commerce peuvent annuler toute perte venue de la libéralisation des marchés des biens. Au niveau mondial, les gains seraient augmentés, respectivement, de 63 et 330 milliards (voir *Document de travail du CEPII* n° 06-10, "A Quantitative Assessment of the Outcome of the Doha Development Agenda"). Cependant, les mesures de gains associés à la facilitation des échanges sont difficiles à réaliser et les décideurs politiques devraient considérer les résultats avec précaution.

4. La dernière proposition n'entraîne des réductions significatives des niveaux de subventions appliquées que pour un petit nombre de pays (Norvège). En effet, la réforme de la PAC a dégagé d'importantes marges de manœuvre en ramenant les niveaux de subventions européennes non loin des futurs engagements. Les États-Unis sont dans une situation similaire puisque la limite de 20 milliards de dollars qui leur est demandée comme nouvel engagement est au dessus des niveaux de soutien appliqués ces dernières années.

5. L'initiative "Tout Sauf les Armes" (TSA) de l'Union européenne, lancée en 2001, a depuis été imitée par le Japon. De même, les États-Unis ont mis en place leur "African Growth and Opportunity Act" (AGO) pour l'Afrique, où se situent deux tiers des PMA. Ces initiatives peuvent être plus ambitieuses que les 97% de libre accès considéré ici : TSA couvre tous les produits à l'exception des armes à l'horizon considéré ici.

l'application drastique de la discipline induite par les formules de coupes tarifaires, les pays ont en effet voulu garder une flexibilité leur permettant d'exclure partiellement ou totalement certains produits, dits sensibles ou spéciaux⁶. Les arguments sont variés (sécurité alimentaire, extrême vulnérabilité de certains travailleurs ou secteurs, puissants *lobbies*), mais le résultat est identique : les exceptions entraînent une baisse sensible de la libéralisation. La flexibilité réduit ainsi de moitié les gains au niveau mondial (S2 comparé à S1) ; mais ce scénario S2, que nous considérons comme notre scénario central, permet de réaliser encore 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 négociations.

Tableau 1 – Impact des scénarios de libéralisation sur le commerce et le PIB mondiaux
Écart en volume par rapport au scénario de base en 2020

	Commerce mondial %	PIB mondial	
		%	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
<i>S1A dont volet agricole</i>	<i>0,7</i>	<i>0,11</i>	<i>55</i>
• S2 Scénario central = S1 + produits sensibles et spéciaux	1,8	0,11	55
<i>S2A dont volet agricole</i>	<i>0,3</i>	<i>0,05</i>	<i>25</i>
• 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 : Mirage et MAcMap, calculs des auteurs.

L'UE plus que les États-Unis

Notre simulation permet aussi de comparer l'engagement des différents pays dans l'effort d'ouverture multilatérale, en mesurant l'impact des différents scénarios sur leurs importations. Le graphique 1 met en regard l'augmentation des importations de l'UE et celle des États-Unis. En l'absence de produits sensibles et spéciaux, les importations de l'UE (hors intra) augmentent d'un peu plus de 3% par rapport à la situation de référence. C'est plus que pour les États-Unis (2%) et légèrement au-dessus de la moyenne mondiale (2,9%)⁷. L'introduction de produits sensibles et spéciaux (S2) a l'effet attendu : la hausse n'est plus que de 2,2% pour l'UE et de 1,5% pour les États-Unis. Sur cette base, il serait difficile de blâmer l'UE pour un niveau d'engagement insuffisant.

Le dossier le plus épineux restant l'agriculture, le scénario S2A reprend notre scénario central en restreignant la libéralisation multilatérale au secteur agricole. Dans ce cas, les effets sont similaires sur les importations des deux côtés de l'Atlantique. Ici encore, le rôle des produits sensibles est manifeste : c'est la mise des produits sensibles à l'écart de la libéralisation qui

Graphique 1 – Impacts des scénarios sur les importations en 2020
États-Unis et Union européenne
(écarts par rapport au scénario de base en %)



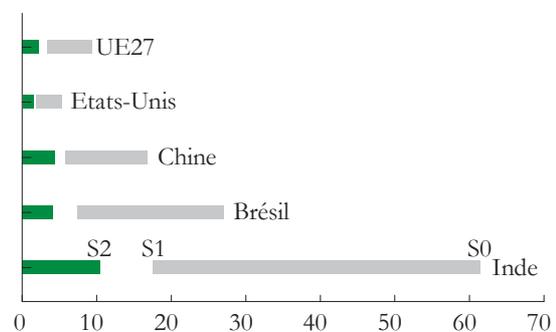
Source : Mirage et MAcMap, calculs des auteurs.

permet à l'Union européenne d'enregistrer une hausse de ses importations identique à celle des États-Unis ; sinon (S1A), ses importations augmenteraient sensiblement plus.

Une question similaire peut être posée à propos des économies émergentes : quelle est leur contribution à l'ouverture des marchés ? Laisant de côté les scénarios restreints à l'agriculture, moins intéressants ici, le graphique 2 indique les effets sur les importations des principaux pays émergents : le Brésil, l'Inde et la Chine. Sans surprise, étant donné les niveaux de protection initiaux, l'Inde est le pays où la libéralisation commerciale totale (S0) aurait l'impact le plus fort : 61% de hausse des importations, à comparer à 27% pour le Brésil et 16% pour la Chine. Le compromis correspondant au scénario S1 représenterait une part significative de cette ouverture : plus d'un tiers pour la Chine, 29% et 27% respectivement pour l'Inde et le Brésil.

Là aussi, l'exception faite pour les produits sensibles réduit nettement l'impact de la libéralisation sur les importations, notamment au Brésil et en Inde. Au total, l'augmentation des importations attendue dans le cas du scénario central S2 représenterait 15% de l'impact potentiel d'une libéralisation totale au Brésil, 17% pour l'Inde, et 26% pour la Chine, à rapprocher de 24% pour l'UE, et 28% pour les États-Unis. Ces

Graphique 2 – Impacts des scénarios sur les importations en 2020
(écarts par rapport au scénario de base en %)



Source : Mirage et MAcMap, calculs des auteurs.

6. Pour les biens agricoles, les pays en développement peuvent exclure de la libéralisation 10% de leurs produits "spéciaux". La clause sur les produits sensibles permet à tous les membres de réduire de moitié la coupe induite par la formule pour 4% de leurs produits. Pour les biens non-agricoles, les pays en développement peuvent déclarer 10% de leurs produits (à concurrence de 10% de leurs importations) comme sensibles et bénéficier du même traitement.

7. Ces chiffres agrégés recouvrent de fortes différences sectorielles, cf. La Lettre du CEPII n°257.

chiffres sont des effets moyens et les coûts d'ajustement d'une telle libéralisation dépendent grandement de la dispersion de la protection entre les secteurs. Ils indiquent cependant que les efforts des pays développés ne sont pas négligeables, y compris en comparaison avec ceux des pays émergents.

Afrique et marchés émergents

De nombreux travaux ont largement documenté le fait 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 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, compte tenu du faible poids économique des PMA, ouvrir les marchés aux 3% des produits précédemment exclus n'affecte pratiquement pas le commerce ni le PIB mondial. Mais, pour les PMA d'Afrique subsaharienne, 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 bien-être que la libéralisation multilatérale provoque dans la région, la ramenant à 135 millions de dollars courants, soit à un niveau pouvant être facilement compensé. Un tel résultat ne serait pas atteint par l'ouverture totale des marchés des économies développées aux 3% des produits actuellement exclus⁸. Ainsi, en dehors des gains associés à la facilitation du commerce ou à l'aide financière au commerce, nous pouvons conclure que 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'érosion des

préférences sur les marchés du Nord, européens notamment, par la création de marges préférentielles sur de nouveaux marchés à forte croissance.

Au total, l'accord que nous avons simulé consolidera de nombreuses décisions de libéralisation unilatérales et comportera plusieurs progrès significatifs dans le cadre multilatéral : réduction des subventions et premières baisses tarifaires sensibles dans l'agriculture ; ouverture des marchés de produits manufacturés des pays émergents, élément essentiel pour les futures négociations. Si la flexibilité donnée aux produits sensibles est nécessaire pour rendre l'accord politiquement acceptable, il n'y a pas lieu de la refuser. Un cycle de négociations permettant de réaliser entre un quart et la moitié des gains d'une libéralisation totale du marché des biens est déjà un succès, rarement égalé lors des cycles précédents. Un accord dans les services entraînerait des gains supplémentaires importants, en particulier dans le domaine des échanges UE-États-Unis où un accord bilatéral reste chimérique.

L'ambition qui prévalait à l'ouverture du cycle s'est heurtée à l'arbitrage politique. Au point actuel des négociations, et dans un contexte de renouveau du discours protectionniste, le temps n'est plus de tenter d'obtenir "plus". Il s'agit de consolider les acquis et de porter l'effort sur certains points particuliers pour obtenir "mieux". Surtout, renoncer maintenant à un accord multilatéral signifierait y renoncer pour trois ou quatre ans au moins. Durant cette période, de nombreux accords préférentiels seront signés, augmentant la complexité des politiques commerciales et sapant les incitations des principaux pays à reprendre une approche multilatérale. Aussi, au-delà des acquis particuliers de ce 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.

Lionel Fontagné, David Laborde & Cristina Mitaritonna
lionel.fontagne@cepii.fr - david.laborde@cepii.fr

4

8. Pour les PMA non-aficains, tel le Bangladesh qui ne bénéficie pas initialement d'un accès généreux sur les marchés de l'OCDE, l'histoire est très différente. L'ouverture, pour 97% de ses produits, des marchés de l'OCDE se traduit par un gain de bien-être de 0,14%. Passer à 100% des produits amènerait ce gain à 0,83%. À cause de son extrême spécialisation dans le textile-habillement, ce pays est très sensible à l'exclusion d'un petit nombre de produits de l'ouverture préférentielle. Finalement, étendre le libre accès de tous ses produits aux principaux pays émergents lui permettrait de connaître une hausse de bien-être de 1,25%.

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2007
RÉDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Agnès Bénassy-Quéré

RÉDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier

GRAPHIQUES :
Didier Boivin

RÉALISATION :
Laure Boivin

DIFFUSION :
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 48,50 € TTC
Europe 50,10 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.)
49,10 € HT
Autres pays (HT, avion éco.)
50,10 € HT
Suppl. avion rapide 0,89 €

Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 40 15 70 00

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD

1^{er} trimestre 2007
JANVIER 2007
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

*Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.*