

DIX ANS APRÈS DOHA

Une nouvelle "Ministérielle" de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) se tiendra à Genève 15-17 décembre 2011. Habituellement, une telle assemblée des pays membres est censée débloquer, au niveau politique, les détails ultimes avant qu'un accord soit trouvé. Le résultat de cette rencontre ministérielle sera plus modeste. Le cycle actuel de négociations commerciales multilatérales lancé à Doha il y a dix ans, le 14 novembre 2001, a atteint un point critique : la question est maintenant de savoir comment sauver une décennie de négociations infructueuses. Même un accord provisoire dédié aux pays pauvres et à la facilitation des échanges est désormais hors de portée.

■ En route vers l'échec

Deux mois après les attentats du 11 Septembre, un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales a été lancé lors de la quatrième conférence ministérielle de l'OMC à Doha, au Qatar. Ce cycle a depuis été appelé le Programme de Doha pour le Développement (PDD), en raison de son objectif de meilleure insertion commerciale des pays en développement. Aucun accord n'a été trouvé à Cancun en septembre 2003. Un accord a pu être trouvé en 2004 sur un cadre général (les "modalités"). La volonté de conclure a été réaffirmée en décembre 2005. Le 19 mai 2008, Crawford Falconer, Président des négociations sur l'agriculture, a diffusé un projet révisé de modalités, et le jour même, Don Stephenson, Président des négociations non agricoles, a publié la version révisée du projet de texte de négociation pour l'accès aux marchés non agricoles (AMNA). Suite à une réunion ministérielle en juillet 2008 qui a manqué de peu un accord sur les modalités de l'AMNA et l'agriculture, le travail s'est poursuivi à Genève. L'effondrement du commerce mondial a entraîné un regain d'intérêt pour la signature d'un accord. Toutefois, la volonté politique de conclure les négociations semblait très incertaine, probablement en raison de la crise financière mondiale. À la mi-2011 l'ensemble du processus a buté sur le problème apparemment insoluble des initiatives sectorielles dans l'AMNA, mais on espérait qu'un accord pourrait être trouvé sur un "paquet" en faveur des Pays les Moins Avancés (PMA) comprenant la facilitation des échanges. Même cet objectif ne paraît plus pouvoir être atteint aujourd'hui et la

8^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC de décembre 2011 devrait se contenter de rechercher les moyens d'une relance des négociations.

Afin de comprendre les raisons de cette impasse, le CEPII a simulé l'impact économique d'un accord intégrant les propositions les plus récentes examinées dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, notamment les initiatives sectorielles évoquées dans le cadre de l'AMNA¹.

■ Sur la table des négociations

La négociation concerne une longue liste de sujets, mais principalement l'agriculture (comprenant trois piliers : le soutien interne, l'accès au marché et les subventions aux exportations), l'AMNA et les services. La facilitation des échanges est également souvent considérée comme un thème de négociation sur lequel il devrait être facile d'aboutir à un accord².

La plupart des détails d'un hypothétique accord sont connus. Cependant, les sources d'information correspondantes sont techniques et complexes, reflétant les difficultés pour les négociateurs à trouver un accord acceptable politiquement.

En ce qui concerne les produits agricoles, les subventions à l'exportation doivent être éliminées d'ici 2013³. Côté soutien interne, compte tenu de l'inflation et de la croissance économique, les taux

1. Voir Y. Decreux & L. Fontagné (2011), Economic Impact of Potential Outcome of the DDA, *Document de travail CEPII*, n° 2011-23.

2. La facilitation des échanges se définit comme "la simplification et l'harmonisation des procédures commerciales, à savoir des activités, pratiques et formalités liées à la collecte, la présentation, la communication et le traitement des données requises pour la circulation des marchandises dans le commerce international" (OMC, 2002). Examen, clarification et l'amélioration des articles V, VIII et X propositions faites par les délégations, le Conseil du commerce des marchandises, G/C/W/434, novembre).

3. L'évolution des cours mondiaux depuis le lancement des négociations a permis de réduire l'impact de cet engagement.

de soutien devront être réduits de 40% en Europe et aux États-Unis d'ici 2025. Les droits de douane agricoles seront réduits par bandes, en utilisant deux régimes différents selon le niveau de développement des importateurs. Plus le droit de douane initial est élevé, plus grande sera la coupe. Pour les pays développés, les réductions tarifaires iraient de 50% (pour les droits jusqu'à 20%) à 70% (pour les droits supérieurs à 75%). Pour les pays en développement, les réductions tarifaires iraient de 33% (pour les droits jusqu'à 30%) à 47% (pour les droits supérieurs à 130%)⁴.

Une application systématique des formules conduit nécessairement à des coupes sévères pour les produits les plus protégés. Aussi, des exceptions sont-elles envisagées. Il est ainsi possible de sélectionner des produits : il s'agit de choisir des lignes tarifaires qui seront moins "déprotégées" et d'ouvrir des contingents douaniers multilatéraux en compensation. La baisse des droits de douane peut alors être réduite d'un tiers, de la moitié ou des deux tiers.

Tous les produits AMNA sont touchés par les réductions de droits de douane consolidés⁵. Les pays développés appliquent la "formule suisse"⁶ avec un coefficient de 8% ; les pays en développement appliquent également cette formule, mais disposent de marges de manœuvre. Ils se voient concéder des produits sensibles pour un certain pourcentage des lignes, pour lesquelles les réductions tarifaires peuvent être réduites de moitié ou évitées, et peuvent choisir un coefficient de 20%, 22% ou 25%⁸.

Concernant la facilitation des échanges, nous faisons l'hypothèse d'une division par deux du temps de transit excédant le niveau médian. Les coûts pour mettre en œuvre cette facilitation (par exemple, la nécessité d'acheter des équipements modernes pour faire face à des procédures douanières) ne sont pas incorporés dans notre simulation en raison de l'absence de données. Toutefois, les gains attachés à un scénario modéré sont très importants et donc susceptibles de contrebalancer ces coûts à court terme. De plus, comme les pays industrialisés bénéficient également de la facilitation des échanges, ils peuvent contribuer financièrement à la modernisation des infrastructures des pays en développement à travers un plan d'aide au commerce.

Un ajout récent et plutôt controversé au menu des négociations a été poussé par l'administration américaine et partiellement approuvé par la Commission européenne : l'introduction d'initiatives sectorielles pour les produits chimiques, les produits électroniques et la mécanique, ainsi que pour les produits dits "environnementaux".

■ Une simulation de l'impact de l'accord sur l'économie mondiale

Les conséquences d'un tel accord ne peuvent être évaluées sans recourir à une représentation quantitative et détaillée de l'économie mondiale. Nous mesurons la protection des frontières au niveau le plus détaillé possible (produit, importateur, exportateur), et nous calculons les effets des formules de réduction des droits de douane. Les droits consolidés et appliqués sont mesurés au niveau le plus désagrégé pour lequel nous disposons d'une information harmonisée (au niveau HS 6 de la nomenclature des produits).

Les données sont tirées du Global Trade Analysis Project (GTAP) et de la base Market Access Map (MAcMap) relative aux droits de douane ; elles décrivent l'économie mondiale en 2004. Nous utilisons le modèle MIRAGE et réalisons une "expérience préliminaire" consistant à introduire les chocs ayant affecté l'économie mondiale sur la période 2004-2010⁹. En 2012 (et les années suivantes en fonction du calendrier d'élimination progressive de la protection), nos scénarios sont mis en œuvre. Enfin, nous comparons les situations de l'économie mondiale, avec et sans libéralisation, pour chaque année de 2013 à 2025¹⁰.

Un premier scénario simule l'effet conjoint des modalités pour l'agriculture et l'AMNA. Le deuxième scénario ajoute une réduction de 3% des barrières aux échanges de services. Le troisième scénario devrait être considéré comme le scénario de base de cet exercice : il combine la libéralisation du commerce des biens et services avec un scénario de facilitation des échanges plutôt ambitieux. Les autres scénarios seront comparés à ce scénario central. Le quatrième scénario ajoute des initiatives sectorielles pour les produits chimiques, électroniques et la mécanique, le cinquième ajoute une franchise de droits de douane pour les biens environnementaux¹¹. Dans tous les scénarios, la réduction des obstacles aux échanges est appliquée de façon linéaire sur une période de cinq ans pour les pays développés (10 ans pour les pays en développement). Le pays ayant accédé récemment à l'OMC bénéficie de plus périodes longues (12 ans dans notre exercice).

■ Les bénéfiques et les coûts

L'effet à long terme des mesures envisagées s'élève à (seulement) 0,09% du PIB mondial par an, soit 70 milliards de dollars en 2025 (tableau 1) en cas de baisse des droits de douane sur le commerce

4. Des détails sont fournis dans Y. Decreux & L. Fontagné (2011) *op. cit.* Consolider un droit de douane signifie adopter une limite supérieure qui peut être bien au-dessus du droit actuellement appliqué. Les réductions négociées sont appliquées aux droits de douane consolidés.

5. Ces pays sont définis comme ayant plus de 30% des droits de douane dans la bande supérieure : l'AELE est la seule région concernée (Islande, Suisse et Norvège).

6. Les lignes tarifaires non consolidées doivent le devenir en utilisant comme référence le droit de douane appliqué et en ajoutant 25 points de pourcentage. Les pays ayant une très faible proportion des droits consolidés se verront concéder un traitement spécial.

7. La "formule suisse" impose une réduction non-linéaire des droits de douane, i.e. plus marquée pour les droits les plus élevés. Le droit de douane final est calculé comme le rapport $a.t / (a + t)$ avec a le coefficient de la formule et t exprimé en pourcentage. Le coefficient de la formule est également le tarif maximum après son application.

8. Les petites économies vulnérables et les PMA bénéficient d'un traitement spécial et différencié similaire à celui décrit ci-dessus.

9. Le modèle MIRAGE est un modèle dynamique d'équilibre général calculable de l'économie mondiale. Voir Y. Decreux & H. Valin (2007), *Document de travail CEPPI* n° 2007-15.

10. Le scénario de référence pour l'économie mondiale en 2025 est tiré de J. Fouré, A. Bénassy-Quéré & L. Fontagné (2010), *the World Economy in 250: A Tentative Picture*, *Document de travail CEPPI*, n° 2010-27. La base de données correspondante est disponible en ligne sur le site du CEPPI.

11. Cette baisse des droits de douane concerne tous les pays développés (y compris la Corée) et les pays en développement suivant : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Pérou, Paraguay, Uruguay, Mexique, Chine, Inde, Indonésie, Malaisie, Philippines, Taïwan, Thaïlande. S'agissant des biens environnementaux, nous utilisons la liste OMC des produits correspondants et mettons en œuvre une franchise de droits de douane.

des marchandises¹². On observe parallèlement une augmentation des exportations mondiales de biens de 1,25%, ou 230 milliards de dollars. Compte tenu de l'hypothèse très prudente d'une réduction de 3% des barrières aux échanges de certains services, limitée à certains importateurs, le gain supplémentaire n'est que de 15 milliards de dollars pour le PIB mondial. Lorsque nous ajoutons les gains de la facilitation des échanges on peut s'attendre à une augmentation supplémentaire de 68 milliards de dollars annuelle du PIB mondial à partir de 2025. C'est un résultat important, dans la mesure où une grande partie des gains supplémentaires iraient aux économies en développement. Nous examinons plus loin l'impact potentiel des initiatives sectorielles.

Tableau 1 – PIB mondial et exportations mondiales : écart par rapport à la trajectoire de référence de l'économie mondiale

Scénario	(1)	(2)	(3)
Exportations			
%	1,25	1,44	1,95
Milliards de dollars	230	264	359
PIB mondial			
%	0,09	0,11	0,20
Milliards de dollars	70	85	152

Note : Les gains sont en dollars constants (de 2004), par rapport à 2025. Scénarios : (1) agriculture + AMNA ; (2) agriculture + AMNA + services ; (3) agriculture + AMNA + services + facilitation des échanges.

Source : Y. Decreux & L. Fontagné (2011).

Le tableau 2 présente ces gains de PIB à long terme calculés au niveau régional ou national. En valeur, l'UE et la Chine concentrent chacune 22% des gains mondiaux dans le scénario de réduction des barrières aux échanges de biens et de services. Les gains américains sont moins spectaculaires (7% des gains mondiaux) relativement à leur poids dans l'économie mondiale. Les États-Unis et l'Association des Nations du Sud-Est Asiatique (ASEAN) bénéficient également (mais dans une moindre mesure) du scénario combinant l'agriculture et l'industrie, avec respectivement 8% et 9% des gains mondiaux. Le Japon tire la plupart de ses bénéfices de la libéralisation du commerce des biens, engrangeant 15% des gains mondiaux dans ce scénario¹³. L'UE profite d'abord de la réduction des barrières aux échanges de services.

Les évolutions de deux régions méritent d'être commentées. Premièrement, le Mexique et (dans une moindre mesure) le Canada, qui bénéficient actuellement de l'Accord de Libre-Echange Nord-Américain (ALENA) seront confrontés, en cas d'accord, à l'érosion des préférences dont ils bénéficient. Deuxièmement, l'Afrique Sub-Saharienne ne réduit pas ses droits de douane (ou seulement dans une très faible mesure), en raison de la présence combinée de PMA, de pays dits du "paragraphe 6 pays de l'Annexe B" et d'autres flexibilités concédées aux pays en développement. De surcroît les gains d'accès au marché sont limités pour les pays d'Afrique Sub-Saharienne, en raison des régimes préférentiels dont ils bénéficient d'ores et déjà sur les grands marchés du Nord. Confrontés à une concurrence accrue, les

Tableau 2 - Écart du PIB des différentes régions par rapport à sa trajectoire de référence, long terme (millions de dollars)

Scénario	(1)	(2)	(3)
Chine	15 981	18 443	36 465
Union européenne	11 847	18 571	30 731
Japon	10 194	10 703	13 772
ASEAN	6 492	7 319	12 973
États-Unis	5 344	6 450	9 480
AELE	7 289	7 669	7 669
Inde	3 821	4 328	6 932
Afrique sub-saharienne	-549	-394	6 024
Taiwan	2 498	2 622	4 524
Corée du Sud	635	887	4 512
Reste de l'Amérique du Sud	977	1 057	2 533
Brésil	366	456	2 044
Australie & Nouvelle Zélande	1 401	1 545	1 714
Reste de l'Asie du Sud	454	582	1 412
Canada	859	1 197	1 302
Afrique du Nord	1 062	1 150	1 279
Argentine	694	730	890
Reste du Mercosur	438	480	889
Caraïbes	-718	-696	131
Mexique	-473	-353	-296
Reste du monde	1 001	1 809	7 390
Monde	69 615	84 552	152 370

Note : Les gains sont en dollars constants (de 2004), par rapport à 2025. Scénarios : (1) agriculture + AMNA ; (2) agriculture + AMNA + services ; (3) agriculture + AMNA + services + facilitation des échanges.

Source : Y. Decreux & L. Fontagné (2011).

exportateurs de ces pays devront consentir des efforts de prix qui se traduiront par des pertes de termes de l'échange. Toutefois, un accord sur la facilitation des échanges entraînerait des gains très importants pour cette région (6,4 milliards de dollars de PIB)¹⁴.

Comme on l'a vu, dans trois grands secteurs (produits chimiques, machines, électronique), plusieurs membres de l'OMC essaient d'obtenir une plus grande ouverture des marchés mondiaux (hors PMA) grâce à des initiatives sectorielles. Une initiative distincte, concernant les biens environnementaux, a également été introduite. La combinaison de ces initiatives a un impact important sur les échanges. Pour faciliter la comparaison, les quatre premières colonnes du tableau 3 rappellent les variations à long terme dans le volume des échanges pour les scénarios évoqués plus haut. La colonne (1) présente l'évolution du commerce mondial des produits agricoles et industriels et de services associée aux trois piliers de la négociation agricole et à l'AMNA¹⁵. La colonne (2) introduit une réduction limitée des obstacles aux échanges de services¹⁶. La colonne 3 correspond à notre scénario central dans lequel la facilitation des échanges est introduite. Les deux dernières colonnes présentent la croissance du commerce en présence des initiatives sectorielles, comparativement à la situation de référence sans accord. Comparativement à la colonne (3), la colonne (5) met en évidence une augmentation de 145,6 milliards de dollars du commerce des biens industriels, lorsque la première initiative sectorielle (produits chimiques, mécanique, électronique) est ajoutée. Dans la colonne 6, la franchise de droits de douane sur les biens environnementaux est ajoutée au scénario central. Son impact sur le commerce global est négligeable (23,6 milliards de dollars, soit 8% supplémentaires par

12. Ici, "long terme" signifie 2025, même si les gains se poursuivront plus longtemps. Les écarts en pourcentage sont convertis en dollars sur la base de la valeur de l'année en cours (pour le PIB, les exportations, etc) à prix constants de 2004. Ainsi, le gain à long terme en dollars américains est l'écart annuel par rapport à la trajectoire de référence en 2025, à prix constants.

13. L'analyse détaillée révèle une augmentation très significative de la production automobile japonaise en cas de signature de l'accord.

14. La région des Caraïbes est confrontée au même problème.

15. La progression de 6,2 milliards de dollars des échanges de services est un pur effet d'équilibre général.

16. Ici aussi, on observe des effets d'équilibre général sur le commerce des marchandises.

rapport au scénario central) en raison de la couverture limitée de cette proposition en termes de produits. Malheureusement, ces initiatives sont associées à des pertes de termes de l'échange pour les pays ouvrant leurs marchés de façon quasi unilatérale, comme l'Inde.

Tableau 3 – Variation à long terme du volume des échanges (en milliards de dollars)

Scénario	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Agriculture	32,3	32,5	36,7	37,8	36,9
Industrie	194,9	196,0	285,4	431,0	309,9
Services	2,6	35,2	36,4	36,4	36,3

Note : (1) agriculture + AMNA ; (2) agriculture + AMNA + services ; (3) agriculture + AMNA + services + facilitation des échanges, (4) scénario (3) + initiatives sectorielles, sauf biens environnementaux ; (5) scénario (3) + franchise de droits de douane sur les biens environnementaux.

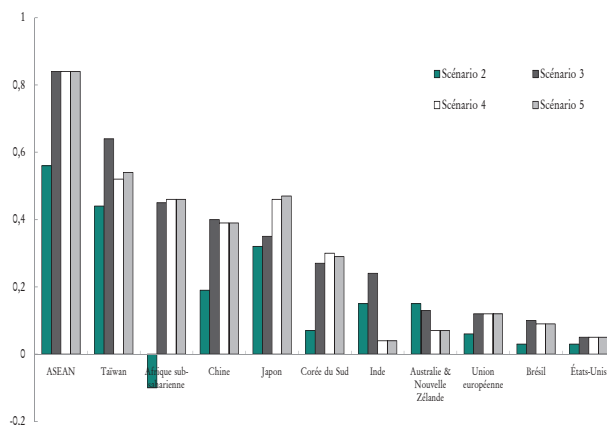
Source : Y. Decreux & L. Fontagné (2011).

■ Succès et échec ne sont pas symétriques

L'impact final du Cycle en termes de bien-être est illustré dans le graphique 1 pour une sélection de pays, ou groupes de pays, influents dans le cadre des négociations et pour 4 scénarios. Nous comparons le scénario limité à l'agriculture, l'AMNA et les services avec le scénario central comprenant également la facilitation des échanges, ainsi qu'avec les deux scénarios intégrant les initiatives sectorielles. On observe trois résultats principaux. Tout d'abord, la facilitation des échanges est clairement la condition de gains pour les pays d'Afrique subsaharienne. Deuxièmement les gains des États-Unis et dans une moindre mesure de l'UE sont limités en pourcentage. Troisièmement, contrastant avec la forte augmentation du commerce mondial qu'elles induisent, les initiatives sectorielles n'ont pas d'impact décisif en termes de gains de bien-être (à l'exception du Japon), tandis qu'un pays comme l'Inde préférera un accord sans ces initiatives.

Une telle combinaison d'impacts ne permet pas d'envisager une issue favorable. Les pays les plus influents au sein de la négociation obtiendront des gains limités et peuvent être réticents à ouvrir davantage leurs marchés en temps de crise. Les intérêts offensifs des économies avancées dans l'industrie ne peuvent pas être satisfaits par le biais d'initiatives sectorielles remettant en cause le principe de traitement spécial et différencié pour les pays émergents. Même la perspective d'un "paquet intérimaire" qui aurait répondu aux besoins spécifiques des PMA, comprenant un accord sur la facilitation des échanges, est hors de portée.

Graphique 1 – Variations de bien-être à long terme pour certaines régions (%)



Note : voir le tableau 3 pour une description des scénarios.

Source : Y. Decreux & L. Fontagné (2011).

Les conséquences d'un échec, d'une incapacité à relancer le processus lors de la Ministérielle, seraient importantes pour l'économie mondiale, et ceci pour trois raisons. Premièrement, le coût de ne pas signer un accord final n'est pas seulement le négatif des gains calculés ici. Un accord sur la base des propositions actuelles abaisserait significativement les droits de douane consolidés et étendrait la couverture de consolidation ; en cas d'échec avéré, une résurgence du protectionnisme, que ce soit au sein du limites légales de l'OMC (par exemple une augmentation des droits de douane jusqu'au niveau de consolidation), en marge de celles-ci (la généralisation de la protection contingente), ou en dehors de celles-ci (augmentation unilatérale de la protection), aurait un coût correspondant à un multiple des gains évoqués plus haut¹⁷. Deuxièmement, une évolution vers le régionalisme et le bilatéralisme (déjà visible) serait inévitable, avec des effets de diversion des échanges. Enfin, c'est la crédibilité même de l'architecture réglementaire élaborée sous l'égide de l'OMC qui serait mise en danger.

Lionel Fontagné
lionel.fontagne@cep.ii.fr

17. A. Bouët & D. Laborde mesurent ce que serait la conséquence d'un échec du Cycle de Doha, débouchant sur une hausse généralisée des droits de douane (jusqu'au niveau de consolidation, par exemple). Les résultats montrent que, cela était le cas, le commerce serait réduit de -10%, et le bien-être de -0,5% (The potential cost of a failed Doha round, IFPRI discussion papers 886, 2009).

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2011
RÉDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales
113, rue de Grenelle
75700 Paris SP 07
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 :
Gunther Capelle-Blancard

RÉALISATION :
Sophie de Salée

DIFFUSION :
DILA
Direction de l'information
légal et administrative

ABONNEMENT (11 numéros)
France 60 € TTC
Europe 62 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.)
60,80 € HT
Autres pays (HT, avion éco.)
61,90 € HT
Suppl. avion rapide 0,90 €
Adresser votre commande à :
**Direction de l'information légale et
administrative (DILA)**
23, rue d'Estrees - 75345 Paris cedex 07
commande@ladocumentationfrancaise.fr
tél. : 01 40 15 70 01

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cep.ii.fr
ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD

15 novembre 2011
Imprimé en France par le
Centre d'Analyse Stratégique

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