

# LA LETTRE DU

N° 253 — FÉVRIER 2006

# CEPII

CENTRE  
D'ETUDES PROSPECTIVES  
ET D'INFORMATIONS  
INTERNATIONALES

## OMC : LE SENS DE LA FORMULE

*La réduction des droits de douane reste l'enjeu central des négociations à l'OMC. Dans ce domaine, les choses sont moins simples qu'il n'y paraît. Il faut d'abord s'entendre sur le niveau de protection de départ – dans l'agriculture, cela ne s'est pas fait sans problème. Il faut aussi prendre en compte la structure de la protection tarifaire : d'elle, dépend l'impact que la réduction négociée aura sur les échanges. Une fois posé le diagnostic, selon quelles règles abaisser la protection ? À Hong Kong, un accord a été trouvé sur les formules ; il reste à en doser les paramètres. C'est là qu'entrent en concurrence les propositions des principaux négociateurs. Le chiffrage effectué ici montre qu'elles conduiraient à des résultats sensiblement différents, notamment pour l'agriculture européenne. Ce chiffrage permet aussi de mettre en balance ce que chaque pays gagne et concède. Pour faire accepter le compromis, des aménagements seront nécessaires. Les dispenses accordées aux "produits sensibles" en sont un, mais sont aussi une nouvelle source de discord.*

En novembre 2001, deux mois après les attentats du World Trade Center, le lancement à Doha d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales avait été d'autant mieux accueilli qu'il affichait l'objectif du développement. Mais l'échéance fixée à décembre 2005 n'a pas été tenue. On se souvient des principales étapes : 2003, échec des négociations à Cancún et abandon des sujets dits de Singapour<sup>1</sup> puis, durant l'été 2004, reprise à Genève du processus et compromis autour de l' "accord-cadre de juillet" comportant un schéma de libéralisation agricole<sup>2</sup> et un accord sur le coton, un cadre général pour la réduction tarifaire dans l'industrie, des lignes directrices sur la facilitation des échanges et, enfin, des mesures spécifiques concernant les pays en développement<sup>3</sup>. En creux cependant, cela signifiait que d'autres dossiers, comme celui de la libéralisation des échanges de services, faisaient du surplace. En décembre 2005, la Ministérielle de Hong Kong a consolidé les avancées mais a laissé non tranchés des pans entiers de la négociation technique. Pour avancer sur ces aspects, six acteurs majeurs du cycle<sup>4</sup> se sont réunis à Londres, début mars, afin de préparer la prochaine étape fixée en avril et l'échéance finale, reportée à la fin 2006. On se rend compte que si 26 sujets restent sur la table (dont les services), c'est bien la question des droits de douane ("l'accès au marché") qui reste centrale en matière de développement des échanges. Et dans ce domaine, les difficultés sont loin d'être résolues.

### ■ Poser le diagnostic

Le diagnostic concernant les droits de douane n'est pas aisé. Rappelons d'abord le vocabulaire. 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 membres du Club 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 consolidé et appliqué) 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 enfin que la marge préférentielle moyenne (différence entre droit NPF appliqué et droit appliqué moyen) s'érode à mesure que la réduction négociée fait baisser le droit NPF appliqué.

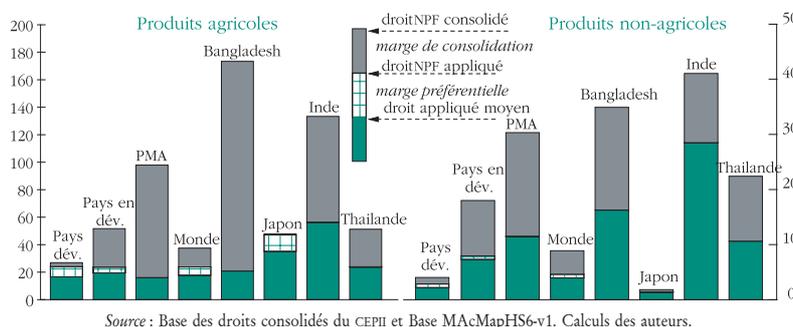
1. Investissement direct et concurrence ; cf. "OMC : Bas de cycle", *La Lettre du CEPII*, n°226, septembre 2003.

2. Celui-ci prévoit notamment la fin des subventions à l'exportation (fixée à Hong Kong à l'horizon de décembre 2013) et une réduction sensible des mesures de soutien interne entraînant une distorsion des échanges.

3. Comme ne pas exiger des pays les moins avancés (PMA) d'engagement en matière d'accès à leur marché, en application du "Traitement spécial et différencié".

4. Australie, Brésil, États-Unis, Inde, Japon et Union européenne.

Graphique 1 – Structure de la protection au démarrage des négociations, % *ad valorem*



Le graphique 1 fournit une image synthétique de ces droits et de ces marges par catégories de pays et pour quelques pays d'Asie<sup>5</sup> :

- Dans le domaine agricole, les pays en développement (PED) et les pays les moins avancés (PMA) ont consolidé la plupart de leurs tarifs au cours du cycle d'Uruguay, mais ont gardé une marge de consolidation importante. Ainsi, alors que les droits de douane agricoles moyens appliqués par les différentes catégories de pays sont proches, autour de 16-20%, les droits consolidés atteignent 100% dans les PMA, 50% dans les PED et 25% dans les pays développés. Au Bangladesh, la marge de consolidation atteint 150 points. Dans l'industrie, où la part des produits consolidés est moindre (80% pour les PED et seulement 31% pour les PMA)<sup>6</sup>, la marge de consolidation des PMA est sensiblement moins élevée.

- Les préférences sont surtout le fait des pays développés puisqu'ils 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 sur les marchés des pays développés les marges préférentielles vont très vite être entamées par la réduction tarifaire qui va mordre rapidement dans les droits NPF appliqués. Les marges préférentielles à l'entrée des marchés en développement seront davantage préservées de la réduction des droits consolidés.

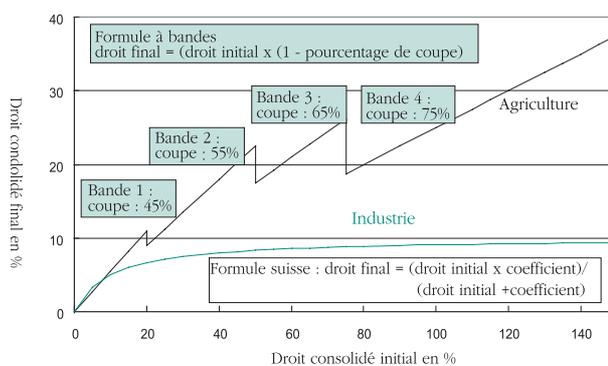
- Les droits consolidés dans l'industrie sont, au niveau mondial, de moins de 10%, soit environ quatre fois moindres que dans l'agriculture. De plus, ces moyennes sectorielles masquent des pics tarifaires plus fréquents dans l'agriculture. Prenons quelques exemples en Asie. En Inde – pays phare des négociations où la protection tarifaire est élevée – le tarif sur les huiles est de 300%. La Thaïlande taxe la soie brute à plus de 220%. L'équivalent *ad valorem* du droit de douane japonais consolidé sur le lait est de 1740%, 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, aucune importation ne franchit la frontière. Dès lors, seules des formules de réduction tarifaire progressives pourront harmoniser les droits en "coupant" plus fortement les crêtes tarifaires.

Notons enfin que, dans le cas des produits agricoles, les réductions tarifaires s'appliquent aux droits consolidés incorporant les équivalents *ad valorem* de droits spécifiques (définis, par exemple, en dollars par tonne). Le calcul de ces équivalents repose sur l'estimation de la valeur unitaire des produits échangés. Sans accord sur cette estimation, il n'y a pas de consensus sur le niveau initial des droits. On comprend qu'il y ait eu de nombreux débats autour de cette question et que l'accord trouvé en mai 2005 ait constitué un préalable indispensable à toute discussion sur les formules à appliquer.

## ■ Doser les formules

Deux formules ont été retenues à Hong Kong pour réduire les droits de douane (schéma). Pour les produits agricoles, la formule définit des "bandes" de tarifs initiaux et, pour chacune, un taux de réduction d'autant plus important que les tarifs sont élevés. Pour les produits non-agricoles, une "formule suisse" est retenue : donnant une cible de tarif maximal (égal au coefficient retenu dans la formule, 10% dans l'exemple du schéma), elle réduit d'autant plus le tarif que celui-ci est initialement élevé.

Schéma – Formules de réduction tarifaire  
Agriculture : Formule G20 (pays développés), Industrie : Formule suisse (coefficient 10)



Partant des données de la base MAcMap (droits de douane NPF consolidés et appliqués, pour chaque membre de l'OMC et pour 5 000 produits, et préférences bilatérales)<sup>7</sup>, il est possible de mesurer l'impact de ces formules de réduction tarifaire. Encore faut-il au préalable choisir les paramètres entrant dans les deux formules et pour lesquels des propositions concurrentes ont été faites par les principaux négociateurs.

Dans le domaine agricole, les résultats qui figurent dans le tableau 1 retiennent la proposition faite par le G20<sup>8</sup>, qui correspond à une position médiane entre l'offre américaine et

5. Les moyennes sont calculées selon la méthodologie de la base de données MAcMap. Celle-ci utilise un système de pondération basé sur un groupe de référence pour chaque pays afin de limiter le biais d'endogénéité d'une pondération par le commerce effectif. Cf. A. Bouët, Y. Decreux, L. Fontagné, S. Jean & D. Laborde (2004), "A consistent, *ad valorem* equivalent measure of applied protection across the world: The MAcMap-HS6 database", *Document de travail du CEPII* n° 2004-22, décembre.

6. Sur l'évaluation de la couverture de la consolidation et l'ampleur des marges de consolidation, cf. H.Bchir, S.Jean & D.Laborde (2005), "Binding Overhang and Tariff-Cutting Formulas", *Document de travail du CEPII*, n° 2005-18, octobre.

7. Voir le *Document de travail du CEPII* cité note 5.

8. Le G20 rassemble l'essentiel des pays en développement influents à l'OMC, cf. "OMC : Bas de cycle", *La Lettre du CEPII*, n° 226, septembre 2003.

l'offre européenne. Cette proposition est représentée sur le schéma, en ce qui concerne les pays développés ; pour les pays en développement, en application du principe du traitement spécial et différencié, 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 proposition du G20 se traduit par une baisse de 20 points du droit *consolidé* moyen et par une baisse trois fois moindre du droit *appliqué* (-7 points). La baisse des droits consolidés est, en points, sensiblement équivalente pour les pays développés et les pays en développement, respectivement -18 et -22 points. Cependant, la marge de consolidation élevée des PED leur permet de neutraliser huit-dixièmes de la coupe, alors que pour les pays riches, seulement la moitié de la réduction est absorbée par la marge de consolidation : la formule agit plus rapidement au Nord. Rappelons que les PMA participent "gratuitement" au cycle, aucune réduction tarifaire ne leur est demandée.

Pour l'UE, la proposition du G20 revient à diviser par deux la moyenne de ses droits appliqués, considérés comme indispensables au maintien de la PAC dans plusieurs secteurs. C'est pourquoi la Commission a avancé une position de négociation nettement moins agressive. Celle-ci conserve l'esprit de 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 mais non systématique 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'UE)<sup>9</sup> et un droit maximal de 75% pour les pays développés. Il s'agirait là d'un remède de choc qui entraînerait 10 points de baisse des droits appliqués au niveau mondial et réduirait considérablement les écarts entre pays développés (baisse de 27 points pour le Japon, de 14 pour l'UE, et 3 pour les États-Unis).

Dans le domaine industriel, une fois le principe de la formule suisse adoptée, seule l'ampleur de la coupe (c'est-à-dire le choix du coefficient) reste à déterminer. Le tableau 1 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 (coefficients 5/15) permettant de transmettre une plus grande part de la réduction des droits consolidés aux droits appliqués (58% contre 42% au

Tableau - Impact des formules de réduction tarifaire

	Produits agricoles				Produits non-agricoles			
	Droit consolidé initial (%)	Droit appliqué initial (%)	Baisse selon la Formule G20 en points de % sur droit consolidé	Baisse selon la Formule G20 en points de % sur droit appliqué	Droit consolidé initial (%)	Droit appliqué initial (%)	Baisse selon la Formule suisse 10/20 en points de % sur droit consolidé	Baisse selon la Formule suisse 10/20 en points de % sur droit appliqué
OMC	38	18	-20	-7	8	4	-5	-1
Pays développés	27	17	-18	-9	3	2	-2	-1
Pays en développement	52	20	-22	-4	17	7	-11	-3
PMA	98	16	0	0	30	11	0	0
Bangladesh	173	21	0	0	35	16	0	0
Inde	133	56	-56	-8	41	28	-31	-17
Thaïlande	51	24	-17	-4	22	11	-15	-4
Japon	48	35	-34	-22	2	1	-1	-1
Canada	29	15	-21	-7	4	3	-3	-1
Etats-Unis	9	5	-5	-2	2	2	-1	-1
UE25	28	19	-18	-11	5	2	-2	-1

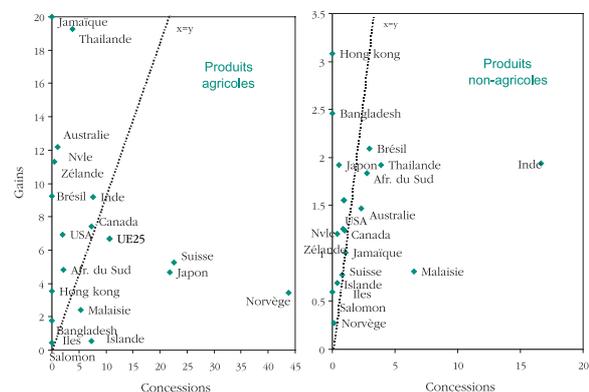
Note : Un tableau reprenant ces résultats pour 140 membres de l'OMC et de nombreux agrégats est disponible sur la page <http://www.cepii.fr/francgraph/publications/lettre/resumes/2006/let253.htm>  
Source : Base des droits consolidés du CEPII et Base MACMapHS6-v1. Calculs des auteurs.

Nord et 28% contre 23% au Sud). Mais déjà avec la première de ces options, une grande partie du chemin est faite en matière d'ouverture des marchés du Sud : la protection appliquée diminue de 3 points (-36%) et seule une variante beaucoup plus ambitieuse, et donc hautement improbable, pourrait donner des résultats significativement différents.

## ■ Autoriser des dispenses

La théorie du commerce international a beau démontrer que l'on gagne d'abord à sa propre libéralisation, les négociateurs à l'OMC n'acceptent en général de concéder une plus grande ouverture de leur marché que s'ils gagnent à l'ouverture des marchés tiers. Les résultats que nous obtenons pour chacun des pays (avec la proposition G20 pour l'agriculture et les coefficients 10/20 pour l'industrie) montrent à cet égard des situations fortement contrastées (graphique 2). En matière agricole, le Canada est un bon exemple de pays offrant des concessions équilibrées par les gains d'accès aux marchés étrangers. La Norvège procède quasiment à une libéralisation unilatérale, le Japon également, mais avec des concessions moitié moindres. La Nouvelle Zélande et la Jamaïque gagnent beaucoup sans rien

Graphique 2 - Concessions et gains tarifaires des différents pays, en points de %



Source : Base des droits consolidés du CEPII et Base MACMapHS6-v1. Calculs des auteurs.

9. Cette formule par bandes a l'originalité d'avoir des taux croissants au sein des bandes qui permettent de résoudre le problème de non linéarité de ce type de formules. Une autre solution proposée dans S. Jean, D. Laborde & W. Martin ("Consequences of Alternative Formulas for Agricultural Tariff Cuts", Document de travail du CEPII n° 2005-15) consiste à reprendre l'approche de l'imposition progressive sur le revenu par tranche. Cette solution a été adoptée par la proposition canadienne.

donner. Peter Mandelson concède un peu plus qu'il ne gagne sur ce dossier, tandis que Rob Portman gagne trois plus qu'il ne concède ; mais naturellement, on ne négocie pas que sur ce seul dossier, et ce qui est concédé ici peut être gagné ailleurs. En matière industrielle, le résultat le plus frappant concerne l'Inde qui concède beaucoup, en échange de gains négligeables.

On comprend dès lors les positions stratégiques des différentes parties à la négociation. Elles ont deux implications évidentes : la multiplicité des propositions sur la table, chaque pays avançant celle qui correspond le mieux à sa situation ; la nécessité d'un "adjuvant" capable de faire accepter par tous le dosage retenu pour les deux formules. C'est ici que les produits sensibles et autres exceptions font leur entrée dans les négociations, notamment dans le domaine agricole.

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"<sup>10</sup>. L'idée est simple : chaque pays pourra considérer comme sensibles un certain nombre de produits (lignes tarifaires) pour lesquels la coupe tarifaire sera réduite<sup>11</sup>. 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%.

Ces exceptions introduisent certainement la souplesse recherchée mais ne risquent-elles pas d'éloigner trop de l'objectif global d'ouverture des marchés ? D'autant plus que le "capital" de lignes sensibles 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 sensible : à ce stade, cette information n'est pas communiquée par les délégations. Aussi en est-on réduit à faire des hypothèses sur le contenu de ces listes si l'on veut chiffrer leur impact sur les coupes tarifaires. La méthode suivie ici<sup>12</sup> fournit des listes par pays qui paraissent réalistes (elles incluent notamment les viandes bovines en Europe, le riz au Japon, etc.). On peut alors estimer l'impact de l'introduction de 4% de produits sensibles selon la proposition du G20 : au niveau mondial, la baisse des droits appliqués se trouverait réduite d'un cinquième.

La rencontre de Londres n'a pas abouti à des résultats très spectaculaires, mais au moins les aspects techniques et les évaluations numériques ont pu y être discutés. Ces discussions rappellent qu'établir une formule opérationnelle conciliant les objectifs du cycle et les priorités politiques des protagonistes n'est pas chose aisée. Aux difficultés présentes se mêlent les perspectives de long terme, car la manière dont se conclura ce cycle positionnera les acteurs pour le cycle suivant. C'est dans cette perspective que la pertinence de certaines options se révèle. Ainsi, de sérieuses coupes doivent-elles être effectuées dans les taux consolidés des pays en développement à forte marge de consolidation si l'on veut que, lors du cycle suivant, leurs marchés s'ouvrent effectivement. Autre exemple, l'ouverture de son marché agricole donne à l'UE une monnaie d'échange pour obtenir une plus grande libéralisation dans l'industrie et les services. Après avoir cédé sur plusieurs points (sujets de Singapour, déplacement du centre de gravité de la négociation agricole vers la position du G20), renoncer sans contrepartie à son principal atout la laisserait bien démunie lors du prochain cycle.

À Londres, les représentants de l'Inde et du Brésil n'ont pas manqué de rappeler l'importance de la dimension "développement" de l'agenda de Doha. Mais après avoir démontré à Cancún leur capacité de blocage face à un accord pouvant les léser, il est temps pour les grands pays émergents et le G20 d'assumer un rôle dynamique dans un cycle dont ils sont la clé de voûte. En ouvrant plus largement leurs marchés de biens industriels et de services en forte croissance, ils permettront aux dirigeants des pays du Nord de mieux faire accepter les concessions agricoles. S'ils acceptent de suivre l'exemple des pays de l'OCDE qui – comme l'ont déjà fait les États-Unis, le Canada, l'Europe et le Japon – s'apprentent à accorder aux PMA une ouverture totale de leurs marchés, ils permettront à ces derniers de retrouver le bénéfice des marges préférentielles perdues lors de l'ouverture multilatérale.

Lionel Fontagné & David Laborde  
beatrice.postec@cepii.fr

10. Ainsi que, dans le cas des PED uniquement, pour des produits spéciaux.

11. En contrepartie, des contingents tarifaires associés à ces produits seront ouverts, ou, s'ils existaient déjà, augmentés.

12. Elle reprend l'approche de S. Jean, D. Laborde & W. Martin (Sensitive Products: Selection and Implications for Agricultural Trade Negotiations, TradeAg Working Paper 2005-02) : les gouvernements arbitrent entre les intérêts des producteurs, des consommateurs et les variations de recettes douanières.

## LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2006  
REDACTION  
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 :  
Lionel Fontagné

REDACTION EN CHEF :  
Agnès Chevallier

GRAPHIQUES :  
Didier Boivin

REALISATION :  
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  
Supl. 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](http://www.cepii.fr)

ISSN 0243-1947  
CCP n° 1462 AD

1<sup>er</sup> trimestre 2006  
Février 2006  
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.