

# LA LETTRE DU

N° 257 — JUIN-JUILLET 2006

# CEPII

CENTRE  
D'ETUDES PROSPECTIVES  
ET D'INFORMATIONS  
INTERNATIONALES

## DOHA : PAS DE FORMULE MIRACLE

*Le 28 juillet 2006, le Conseil général de l'OMC, prenant acte de l'échec des négociations, a décidé de suspendre le cycle de Doha. Les pays membres ne sont pas parvenus à s'entendre sur un compromis qui semblait pourtant se situer au point de rencontre des exigences minimales des grands acteurs : États-Unis, G20 emmené par le Brésil, Union européenne, G90. Une simulation des gains à attendre de ce compromis permet d'éclairer les raisons du blocage. Elle montre que certains des participants n'auraient rien gagné à un tel accord, alors que les concessions qui leur étaient demandées n'étaient pas dénuées de coût politique. Pour sortir de l'impasse, le périmètre des négociations devra être élargi.*

### ■ Turbulences au décollage : un compromis difficile

L'idée était séduisante : commençons par nous mettre d'accord sur ce qui fâche, à savoir l'équilibre des concessions en matière de libéralisation des échanges de biens agricoles d'une part et industriels d'autre part, et l'on pourra ensuite avancer sans difficulté sur les autres dossiers (services, facilitation des échanges). Une date butoir était fixée fin juillet pour cette première partie de l'exercice. Des avancées ont été réalisées : les pays pauvres se sont vu accorder une clause d'accès privilégié libre de droits et de quotas, mais non pour l'intégralité de leurs produits ; un accord a été trouvé sur les subventions aux exportations agricoles. Pour respecter la date butoir, il fallait encore rapprocher les positions européennes et celles du G20 sur le dossier agricole, modérer les ambitions des pays riches en matière d'ouverture des marchés émergents pour les biens industriels, proposer à l'administration américaine un niveau d'engagement sur les soutiens internes agricoles politiquement acceptable. L'adoption d'une formule conduisant à un droit industriel maximal de 20% pour les pays du Sud et d'une enveloppe maximale de 20 milliards de

dollars par an de subventions distorsives aux États-Unis semblait répondre à cette exigence, résumée par la fameuse formule de Pascal Lamy : 20-20-20<sup>1</sup>.

Pourquoi cette formule n'a-t-elle finalement pas recueilli l'accord des pays membres ? Une simulation de ses effets permet d'apporter des éléments de réponse. Mais il faut d'abord préciser ce qu'aurait été le contenu de ce compromis.

Nous avons considéré que, concernant les coupes tarifaires<sup>2</sup> :

- ◆ Les petites économies vulnérables<sup>3</sup>, les pays du "paragraphe 6"<sup>4</sup> et les pays les moins avancés (PMA) n'appliquent aucune coupe tarifaire.

- ◆ Pour les produits non-agricoles, une "formule suisse", qui réduit d'autant plus un tarif que son niveau initial est élevé, est adoptée pour les pays du Sud comme du Nord avec un degré de contrainte pour le Nord plus ambitieux<sup>5</sup>. De plus, dans les secteurs sensibles, les pays du Sud sont autorisés à ne réaliser que la moitié de l'effort induit par la formule (10% de leurs lignes tarifaires à concurrence de 10% de leurs importations).

1. Proposition du G20 pour le dossier agricole, objectif d'un droit maximal de 20% dans l'industrie pour les pays en développement et 20 milliards de dollars de subventions agricoles américaines.

2. *La lettre du CEPII*, n° 253, <http://www.cepii.fr/francgraph/publications/lettre/pdf/2006/let253.pdf>, présente une discussion détaillée des différents types de formules de réductions tarifaires.

3. Supposées victimes potentielles de l'érosion des préférences : Antigua et Barbuda, Barbade, Bolivie, Dominique, République Dominicaine, Salvador, Fidji, Grenade, Guatemala, Honduras, Maurice, Mongolie, Nicaragua, Papouasie-Nouvelle Guinée, Paraguay, Saint Kitts et Nevis, Sainte Lucie, Saint Vincent et les Grenadines, Trinité et Tobago.

4. Les pays du paragraphe 6 de l'accord des modalités non agricoles correspondent aux pays qui n'ont encore qu'une faible partie de leurs lignes tarifaires consolidées (moins de 35%) : Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Ghana, Kenya, Macao, Maurice, Nigeria, Sri Lanka, Surinam, Zimbabwe. À noter que Maurice est aussi un PMA.

5. Formule suisse : droit final = (droit initial x coefficient)/(droit initial + coefficient). Le coefficient détermine donc l'objectif de droit maximal en pourcentage après application de la formule. Les coefficients choisis sont de 10 pour les pays développés et de 20 pour les pays en développement.

♦ Pour les produits agricoles, les droits sont réduits par une formule "à bandes" avec les seuils et coefficients de réduction proposés par le G20. Au Nord les coupes vont de 45% pour la bande la plus basse (droits inférieurs à 20%) à 75% pour les droits de douane supérieurs à 75%. Au Sud, les taux de coupe varient de 25% à 40%. Après l'application de la formule, une phase d'écrêtement est encore imposée pour plafonner les droits de douane à 100% au Nord et à 150% au Sud. Le Nord et le Sud ont droit à 4% de produits agricoles "sensibles" choisis ici en raison de leur sensibilité politique. Le Sud a aussi 10% de lignes tarifaires associées à des produits "spéciaux" correspondant à des objectifs de sécurité alimentaire ou de protection des populations agricoles vulnérables. Les produits sensibles ne subissent que la moitié de la libéralisation prévue par la formule<sup>6</sup> et les produits spéciaux en sont exemptés.

♦ Les coupes tarifaires<sup>7</sup> sont appliquées progressivement, de manière linéaire, entre 2007 et 2010 pour les pays du Nord. Le délai d'application est porté à 6 ans pour le Sud.

Concernant les subventions :

- ♦ Les subventions à l'exportation sont supprimées.
- ♦ Les montants de soutien interne distorsif, correspondant aux engagements de l'Uruguay Round, sont réduits de 75% en Europe et de 53% aux États-Unis afin de limiter le soutien américain à 20 milliards de dollars par an. La réduction est linéaire sur 2007-2013.

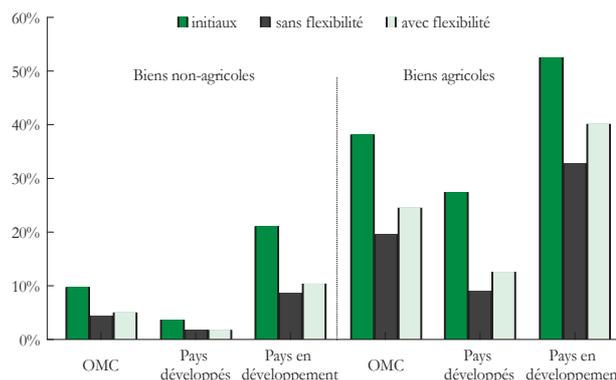
2

## ■ Les effets sur les droits de douane : des ambitions maintenues au ras du sol

L'évolution des droits de douane consolidés est reportée sur le graphique 1<sup>8</sup>. Sont comparés les droits actuels et les droits auxquels aurait pu aboutir un accord en juillet, avec ou sans flexibilité *i.e.* la possibilité d'avoir des produits sensibles et spéciaux.

Dans l'industrie, l'impact des produits sensibles est limité puisque seul le Sud a cette marge de flexibilité. La coupe des droits consolidés est donc importante, puisque la moyenne revient à 10%, soit une réduction de près de moitié. Dans l'agriculture, l'intégration de 4% de produits sensibles est beaucoup plus critique<sup>9</sup> : au Nord, la moyenne des droits consolidés est réduite de moitié et non de deux-tiers comme cela serait le cas sans flexibilité ; au Sud, l'impact des produits sensibles est beaucoup plus important : la baisse des droits n'est finalement que d'un tiers et, après libéralisation, la moyenne

Graphique 1 - L'effet des formules sur les droits consolidés



Note : Les chiffres donnés correspondent à des moyennes pondérées (méthode "groupes de préférence" du CEPII) sur les échanges des membres de l'OMC.

Par flexibilité, on entend le traitement accordé aux produits sensibles et spéciaux.

Source : Base des droits consolidés, CEPII, calculs des auteurs.

reste toujours élevée, aux alentours de 40%. Nous voyons dès à présent l'un des effets pervers de l'octroi d'un traitement spécial trop large pour les pays en développement : leur niveau de protection restera élevé et la libéralisation nécessaire pour faciliter le commerce Sud-Sud n'aura pas lieu.

L'impact des formules est beaucoup plus limité en termes de droits effectivement appliqués, compte tenu des marges de consolidation. La moyenne des droits du Sud passent de 7,3% à 5,7% dans l'industrie et de 19,8% à 19,1% dans l'agriculture où l'impact de la formule est quasi-nul. L'observation des taux de coupe moyens pour les différents pays (tableau 1) confirme ce résultat. Dans l'industrie, la protection du Nord est coupée de 40%, celle du Sud de 21%. Dans ce dernier cas, la présence de secteurs industriels sensibles a un effet très marqué. Dans l'agriculture, la protection du Nord baisse en moyenne de 35,6% (contre 54,2% en l'absence de produits sensibles), celle du Sud de 3,4% seulement (contre 19,4% en l'absence de produits sensibles). Ainsi, les marges de consolidation et les exceptions – produits sensibles, traitement spécial et différencié *etc.* – réduisent grandement les ambitions de libéralisation du Cycle : les formules auraient dû entraîner une réduction de moitié des droits de douane ; avec la flexibilité, elle n'atteindra en moyenne qu'un quart. Les gains escomptés ne pourront donc être que faibles.

Cette moyenne masque cependant une hétérogénéité sectorielle importante (Graphique 2). Ainsi par exemple dans le cas européen, sans produits sensibles, le droit moyen consolidé sur les céréales serait coupé de 72% ; la présence de produits sensibles ramène cette coupe à 51%. Pour les droits

6. Les produits déjà concernés par un contingent tarifaire verront leur contingent augmenté.

7. Dans tous les cas, les coupes sont appliquées sur les tarifs consolidés, au niveau HS6 de la nomenclature, en se fondant sur MAcMapHS6 et l'année 2001. Pour les lignes n'étant pas consolidées, un taux de base est calculé en ajoutant 30 points de pourcentage aux droits de la nation la plus favorisée appliqués en 2001.

8. Les détails des principales illustrations numériques de cette lettre sont téléchargeables sur le site du CEPII : <http://www.cepii.fr/francgraph/publications/lettre/resumes/2006/let257.htm>

9. Voir aussi S. Jean, D. Laborde & W. Martin (2005), "Consequences for Alternative Tariff Cutting Formulas for Agricultural Products", *Document de travail du CEPII*, n° 15, 2005. <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/pdf/2005/wp05-15.pdf>

Tableau 1 – Effets sur les droits appliqués : Pays du G6 et agrégats

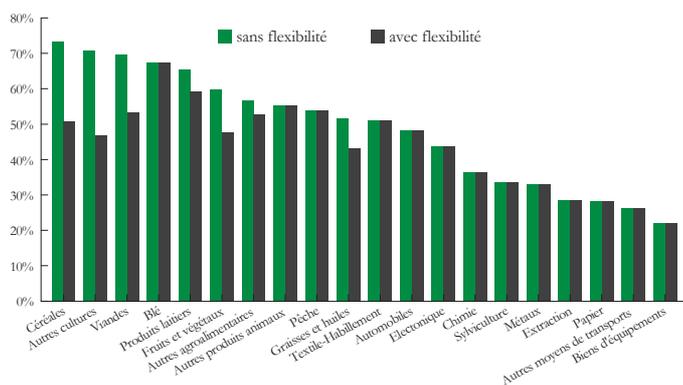
	Appliqués 2001	Coupe en points		Pourcentage de coupe	
		sans flex.	avec flex.	sans flex.	avec flex.
<b>Biens agricoles</b>					
Australie	2,7	0,9	0,5	34,2	18,2
Brésil	11,0	0,1	0,0	0,5	0,0
Union européenne	19,3	10,9	7,6	56,4	39,3
Inde	56,5	7,7	0,1	13,6	0,2
Japon	35,4	21,2	13,8	60,0	38,9
États-Unis	5,2	2,0	1,3	39,1	25,9
Monde	17,9	6,9	3,8	38,4	21,3
Pays développés	16,8	9,1	6,0	54,2	35,6
Pays en développement	19,8	3,8	0,7	19,4	3,4
<b>Biens non-agricoles</b>					
Australie	4,9	2,0	2,0	40,9	40,9
Brésil	12,4	3,0	1,9	24,3	15,5
Union européenne	2,3	0,9	0,9	40,4	40,4
Inde	28,4	16,6	12,2	58,4	42,9
Japon	1,3	0,5	0,5	42,4	42,4
États-Unis	2,1	0,9	0,9	41,6	41,6
Monde	3,9	1,4	1,1	36,8	27,8
Pays développés	2,2	0,9	0,9	40,5	40,5
Pays en développement	7,3	2,6	1,6	36,0	21,2

Note : Les chiffres donnés correspondent à des moyennes pondérées (méthode "groupes de préférence" du CEPII) sur les échanges des membres de l'OMC.

Par flexibilité, on entend le traitement accordé aux produits sensibles et spéciaux.

Source : Base des droits consolidés, CEPII et MACMapHS6v1, CEPII, calculs des auteurs.

Graphique 2 – Taux de coupe des droits consolidés par secteur pour l'Union européenne



Note : Les chiffres donnés correspondent à des moyennes pondérées (méthode "groupes de préférence" du CEPII) sur les échanges des membres de l'OMC.

Par flexibilité, on entend le traitement accordé aux produits sensibles et spéciaux.

Source : Base des droits consolidés, CEPII, calculs des auteurs.

appliqués, le taux de coupe est finalement de 30% (contre 53% sans flexibilité). Les produits agricoles sensibles sont donc un élément essentiel du jeu politique interne qui devra permettre de rendre l'accord acceptable même s'ils sont la cause d'une limitation forte des gains possibles du Cycle.

## La faiblesse des gains cloue au sol le Cycle

Nous utilisons maintenant le modèle MIRAGE du CEPII pour estimer les gains associés à ce scénario central.

L'augmentation moyenne de 1,6% du volume du commerce international, obtenu dans notre simulation, suffit à comprendre que le Cycle s'enlise dans une zone déserte. L'augmentation associée d'un millième du revenu réel mondial, à l'horizon 2020 (écart en pourcentage par rapport à la trajectoire de référence de l'économie mondiale) le confirme. Les plus optimistes conclurent que cet enlèvement n'est finalement pas si grave : le manque à gagner se chiffre à 37 milliards de dollars, c'est-à-dire 6 fois moins qu'une libéralisation totale du commerce de biens et la suppression complète des subventions à l'agriculture.

Toutefois, certains types d'échanges, actuellement très limités en raison de niveaux de protection élevés, auraient pu être fortement affectés. Le tableau 2 illustre ce point pour l'Union européenne élargie à 27 membres : sans surprise, ses importations en provenance du reste du monde à l'horizon 2020 seraient fortement accrues dans certains secteurs agricoles, et ceci en dépit de la présence de produits sensibles moins déprotégés. Ainsi les importations de viande augmenteraient de 125%. Néanmoins, compte tenu du niveau initial faible des importations extra-communautaires, ceci se serait traduit par un recul de seulement 5% de la valeur ajoutée de ce secteur. Il aurait donc été possible de combiner meilleur accès au marché européen pour les pays tiers et recul limité de la valeur ajoutée des secteurs concernés.

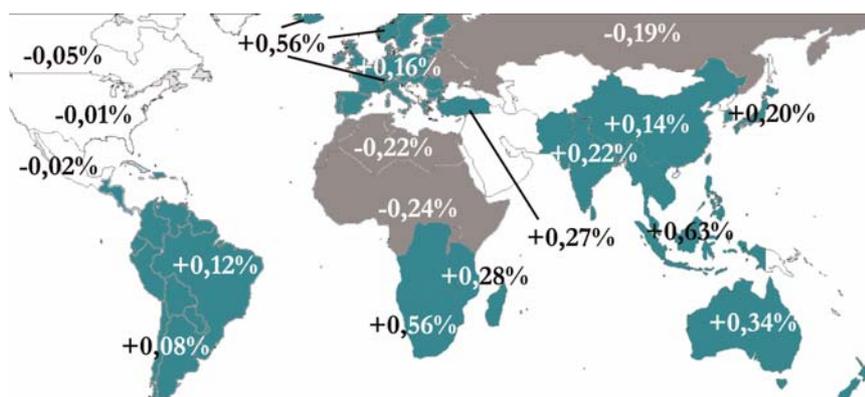
Enfin, le résultat principal de notre étude montre que les gains de revenu réel au niveau mondial sont très inégalement répartis, comme l'indique la carte ci-dessous. Les États-Unis ne gagnent rien et subissent même une perte légère, ce qui justifie le peu d'empressement de l'administration Bush à supporter le coût politique d'un affrontement avec ses agriculteurs. Le Brésil ne transforme pas l'essai et serait bien peu payé de son activisme dans ces négociations. Les gains sont concentrés en Asie et à un moindre degré en Europe.

Tableau 2 – Scénario principal : Variations en %, par rapport à la situation en 2020 sans accord, Commerce extra-communautaire de l'UE et valeur ajoutée en volume

	Filière agricole	Céréales	Produits laitiers	Blé	Autres cultures	Viandes	Autres produits animaux	Fruits et végétaux	Sylviculture	Autres agroalim.	Graisses et huiles
Exportations	-12,8	-51,6	64	-35,7	2,5	-46	6,0	3,4	3,6	-0,1	7,3
Importations	16,8	7,1	141,7	-10,2	26,1	124,5	-7,3	7,0	0,0	7,5	6,9
Valeur ajoutée	-3,1	-10,7	-6,9	-6,7	-6,2	-5,3	-4,9	-2,3	0,8	-0,6	-0,6
	Industries	Textile-Habillement	Automobiles	Pêche	Chimie	Papier	Métaux	Biens d'équipements	Electronique	Autres moyens de transport	Extraction
Exportations	4,6	11,4	6,8	2,7	3,8	2,7	4,6	3	2,2	2,3	9,9
Importations	2	8,9	17,7	1	3	-0,8	0,1	-0,2	-1,3	0,4	0,5
Valeur ajoutée	0,7	-0,9	0	0,1	0,2	0,3	0,9	1,2	1,2	1,2	1,7
	Services	Finance-Assurance	Autres services	Communication	Services aux entreprises	Transport					
Exportations	1,1	0,7	1,2	1	1,2	0,9					
Importations	-0,8	-0,5	-0,8	-0,7	-0,9	-0,6					
Valeur ajoutée	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,8					

Source : Simulations MIRAGE, CEPII, calculs des auteurs.

Figure 1 – Scénario principal : Variations de revenu réel (en %)



Note : Les zones vertes indiquent les potentiels gagnants du scénario examiné et les zones grises les principaux perdants.  
Source : Simulations MIRAGE, CEPII, calculs des auteurs.

Enfin, et ceci confirme les travaux réalisés par ailleurs, une partie de l'Afrique perd, ainsi que les autres pays bénéficiant déjà de fortes préférences qui seront érodées (comme le Mexique sur le marché américain).

## ■ Changer le plan de vol pour sortir de l'impasse

Il ne suffira pas que Georges Bush passe sans encombre les "mid-term elections" et obtienne une prolongation de la "fast track" pour que le dossier se débloque. Si la faiblesse de l'administration américaine actuelle l'empêche d'affronter ses groupes de pression agricoles, une nouvelle donne en 2008 ne changera pas radicalement la situation ni la position des autres partenaires. Le problème ne vient pas du calendrier mais de l'ordre du jour. C'est l'enfermement des négociateurs dans un équilibre des concessions agricoles par des concessions sur les biens industriels qui constitue une impasse : le plus petit dénominateur commun n'apporte rien valant la peine d'en payer le prix politique interne. Or,

on sait que des gains très importants sont à attendre sur d'autres dossiers : services et facilitation des échanges en particulier<sup>10</sup>. Leur intégration est de nature à modifier profondément non seulement le montant global mais aussi la répartition des gains. Il faut donc re-coupler les dossiers et imaginer d'autres formules de coupe tarifaire ou de réduction des soutiens internes.

Faute de pouvoir le faire à court terme, et pour préserver le caractère pro-développement du Cycle, ne pourrait-on d'emblée acter les avancées concédées aux pays pauvres ? Il s'agirait de valider d'ores et déjà, sans préjuger de la suite des négociations, le libre accès (zéro droit, zéro quota) de 97% des produits des PMA sur les marchés du Nord, ou même de l'élargir à 100% des produits ; de mettre en place un paquet *Aid for Trade*, d'avancer sur les sujets de facilitation des échanges, de mettre en place un paquet pour l'assistance technique, de réformer les règles d'origine, et de rendre l'accès des pays en développement à l'Organe de Règlement des Différends plus simple. Mais la proposition en ce sens de Peter Mandelson a été rejetée par Pascal Lamy qui y voit un écart trop grand au principe d' "engagement unique" des négociations : "Rien n'est conclu tant que tout n'est pas conclu".

David Laborde & Lionel Fontagné  
david.laborde@cepii.fr

10. Nous avons par exemple montré (Y. Decreux & L. Fontagné (2006), *Document de travail du CEPII*, n° 10), <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/pdf/2006/wp06-10.pdf>) que les gains de facilitation des échanges pour l'Afrique étaient potentiellement très importants et annuleraient à coup sûr les pertes observées ici.

### 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  
3<sup>ème</sup> trimestre 2006  
JUN-JUILLET 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.