

LA LETTRE DU CEPII

CENTRE
D'ETUDES PROSPECTIVES
ET D'INFORMATIONS
INTERNATIONALES

N° 211 — AVRIL 2002

ACCÈS AU MARCHÉ : QUELS OBJECTIFS APRÈS DOHA ?

Après l'échec de Seattle, la Conférence de Doha a débouché sur un nouvel agenda de libéralisation multilatérale. Celui-ci prévoyait des négociations sur le retrait progressif des politiques distorsives dans l'agriculture, mais les progrès sur ce dossier risquent fort de rester limités. Dans ces conditions, l'amélioration de l'accès au marché pourrait, dans le domaine agricole et industriel, constituer la principale avancée du nouveau cycle. Bien que les niveaux moyens de protection soient aujourd'hui relativement faibles, une analyse sur 5 000 produits montre que leur dispersion et l'existence de pics tarifaires créent toujours de fortes distorsions. Les simulations menées avec le modèle Mirage indiquent ainsi que la mise en place de l'agenda de Doha sur l'accès au marché pourrait conduire à des gains plus de deux fois supérieurs à ceux de Marrakech. L'essentiel de ces gains

L'aboutissement du cycle d'Uruguay en 1994 à Marrakech consacrait une nouvelle étape de la libéralisation commerciale multilatérale. La baisse des tarifs douaniers et leur consolidation, la suppression des obstacles quantitatifs au commerce, l'accord spécifique obtenu sur l'agriculture, la réintégration progressive du secteur textile-habillement dans les règles de non-discrimination du GATT annonçaient non seulement une nouvelle réduction des obstacles aux échanges, mais aussi, une plus grande transparence des instruments de protection. Cependant, l'échec de la Conférence réunie à Seattle (1999) pour lancer un nouveau cycle multilatéral a révélé les dissensions. Dès lors que les principaux partenaires n'étaient pas réunis autour d'un consensus politique fort, la nouvelle OMC, dont on attendait certainement trop, s'est avérée incapable de faire avancer le dossier de la libéralisation multilatérale. La contestation de la globalisation s'en est trouvée renforcée, tandis que les pays en développement prenaient conscience du poids qu'ils pouvaient peser dans la nouvelle organisation.

Après l'échec de Seattle, les efforts menés pour renouer le dialogue avec les pays en développement et pour redonner une certaine crédibilité à l'engagement du Nord dans le processus de libéralisation ont permis à la Conférence de Doha d'aboutir à un nouvel agenda. Celui-ci met en bonne place l'amélioration de l'accès au marché dans l'agriculture et l'industrie¹. Dans le domaine agricole, il prévoit aussi des négociations sur le retrait progressif de toutes les formes de subventions à l'exportation ainsi que sur la réduction du

soutien interne, dès lors que celui-ci produit des effets distorsifs sur les échanges. Pour autant, les progrès sur ces derniers dossiers risquent fort de rester limités : le récent Farm Bill américain marque le revirement des pays du Nord en faveur d'un soutien interne important à l'agriculture, en opposition totale avec l'argumentaire avancé depuis le début des années quatre-vingt-dix sur l'impact déstabilisant pour les marchés mondiaux de telles politiques. Dans ces conditions, l'amélioration de l'accès au marché pourrait constituer la principale avancée du nouveau cycle dans le domaine agricole et industriel.

■ ***L'accès au marché au cœur de l'agenda***

On pourrait s'étonner du fait que, dans le domaine agricole comme dans celui des produits non-agricoles, l'amélioration de l'accès au marché constitue toujours le premier objectif des négociations. Un rapide état des lieux du protectionnisme mondial souligne, en effet, que le niveau moyen des droits de douane est faible. Pour l'Union européenne, par exemple, on estime que l'équivalent tarifaire de l'ensemble des instruments de protection vis-à-vis de l'ensemble des exportateurs et pour tous les produits n'atteint pas 10%².

Dès lors pourquoi un tel empressement à réduire ces droits ? Quel bénéfice peut-on espérer d'une négociation à cent quarante-quatre pays portant sur des droits qui ne devraient plus constituer un bien grand obstacle aux échanges ? Après

1. Cf Articles 13 et 16 de la Déclaration ministérielle adoptée le 14 novembre 2001.

2. MAcMaps (cf. encadré 1) donne un droit moyen légèrement inférieur à 9%, l'OCDE, 9,5% (*Les régimes douaniers après l'Uruguay Round - Bilan et perspectives*, 1999) et Patrick Messerlin, 12% ("Measuring the Cost of Protection in Europe", *European Commercial Policy in the 2000s* Institute of International Economics, Washington, 2001). Ces écarts tiennent à des différences méthodologiques.

tout, les coûts de transport, qui sont souvent supérieurs, n'empêchent pas d'échanger.

Plusieurs réponses très simples peuvent être données :

- tout d'abord c'est la dispersion des droits, et non pas leur moyenne, qui doit être considérée. Le coût social de la protection étant proportionnel au carré de la protection, imposer un droit de 2% sur un produit et un droit de 12% sur un autre, d'importance égale dans le commerce, est en effet plus coûteux que d'imposer un droit uniforme de 7% ;
- la progressivité des droits (taxation plus forte des produits transformés) constitue un obstacle aux exportations de produits transformés des pays exportateurs de matières premières. Même si elle est moins marquée aujourd'hui, la progressivité n'a pas disparu avec l'Uruguay Round ;
- il existe de nombreux pics tarifaires : il n'est pas rare de trouver dans les tarifs douaniers des droits de 100 % ou plus. Ces pics sont, par nature, extrêmement protecteurs et méritent une attention particulière. Ils constituent, à l'heure actuelle, le principal écueil des négociations ;
- des droits modérés (de l'ordre de la moyenne) peuvent avoir un effet protecteur non négligeable, dès lors que l'élasticité-prix de la demande est élevée ;
- quant aux droits très faibles, ils ne constituent que des coûts de transaction additionnels ; c'est pourquoi on les qualifie généralement de droits de nuisance. Leur suppression n'exposerait pas les activités protégées à un surcroît de concurrence, et aurait un impact limité sur les recettes douanières ; elle constituerait un gain évident pour les opérateurs privés.

Ces réponses permettent de tracer les contours d'une négociation réussie, en termes de libéralisation des échanges : réduction de la dispersion des tarifs, impliquant une formule non linéaire de réduction s'attaquant aux pics tarifaires ; réduction systématique des droits modérés ; suppression pure et simple des droits de nuisance. C'est très exactement ce que dit la Déclaration ministérielle de Doha qui prévoit, en outre, un traitement spécifique pour les pays en développement, visant à leur garantir des calendriers ou des efforts de libéralisation moins contraignants³. Quelles conséquences doit-on attendre de ces mesures ?

■ Une analyse en équilibre général

L'impact sur l'ensemble de l'économie des mesures sectorielles de libéralisation est souvent examiné à l'aune des effets attendus de la concurrence sur les secteurs fortement importateurs ou encore, dans une vision plus mercantiliste, à l'aune des gains de débouchés pour les secteurs bénéficiant de l'ouverture des marchés étrangers. Cette approche n'est satisfaisante ni dans un cas, ni dans l'autre. L'analyse doit tenir compte de l'interaction entre l'ensemble des marchés de biens, de services et de facteurs, en termes de quantités comme de prix, au sein des économies comme au niveau international. Une telle approche,

dite en équilibre général, est toutefois très complexe, ce qui explique qu'elle soit toujours appliquée sur un nombre limité de secteurs d'activité (au plus une cinquantaine). Les effets de la libéralisation sont alors analysés à partir d'une baisse de la protection de l'ensemble du secteur, alors que les négociations s'effectuent au niveau des lignes tarifaires (il y en a par exemple 16 132 pour l'Union européenne).

Une telle démarche est source d'erreurs d'appréciation provenant des problèmes d'agrégation. Un exemple simple permet de s'en convaincre. Supposons qu'un secteur contienne, en tout et pour tout, deux produits d'importance égale, protégés par des tarifs de 10% et 18% ; la protection moyenne est donc de 14% dans ce secteur. Afin de réduire la dispersion des tarifs, l'on décide d'une formule de réduction non linéaire des tarifs : baisse de 10% des tarifs de moins de 15% et de 50% des tarifs supérieurs à 15%. Le calcul mené au niveau du secteur retiendra donc une baisse de 10% du niveau de protection (le taux moyen passera de 14% à 12,6%). Un calcul au niveau des produits montre, au contraire, que le tarif moyen du secteur tombe à 9%, soit une baisse de 36%. La sous-estimation de l'effet de la libéralisation est massive lorsque cet effet est calculé sur les données agrégées.

Pour éviter ce type de problème, le CEPII a développé, en collaboration avec le Centre du Commerce International (CCI)⁴, un programme de recherche articulant une base de données sur les obstacles aux échanges, exhaustive et bilatérale, MAcMaps, (cf. encadré 1) et un modèle d'équilibre général, Mirage (cf. encadré 2). Il est alors possible, au niveau fin des produits, d'étudier plusieurs hypothèses de réduction de la protection, puis d'agrèger les résultats au niveau des secteurs du modèle pour en étudier les conséquences en tenant compte des contraintes d'équilibre général qui existent au sein des économies comme dans le commerce mondial.

Encadré 1 : LA BASE DE DONNÉES MAcMAPS

Développée par le CCI et le CEPII, la base MAcMaps (Market Access Maps) calcule des niveaux de protection bilatéraux (pour tenir compte des différents régimes appliqués pour un même produit par chaque pays à ses différents partenaires) et désagrègés. L'information de départ est celle donnée au niveau des lignes tarifaires. Elle résulte du traitement des fichiers-source de la base de données Trains de la CNUCED, de données nationales, de la base de données AMAD, de l'intégration des notifications nationales à l'OMC des procédures anti-dumping, enfin, de la mise en concordance de ces données avec la base COMTRADE de l'ONU. MAcMaps mesure l'accès au marché de 137 pays pour 223 pays exportateurs, au niveau bilatéral. Une procédure d'agrégation spécifique permet de passer de 5 000 produits et 137 pays au nombre de secteurs et de régions retenus dans le modèle Mirage.

Référence : A. Bouët, L. Fontagné, M. Mimouni & X. Pichot (2001), "Market Access Maps: a Bilateral and Disaggregated Measure of Market Access", *Document de travail CEPII*, n° 01-18.

3. Article 16 de la Déclaration ministérielle.

4. CNUCED-OMC, Genève.

Encadré 2 : MIRAGE

(Modelling International Relationships in Applied General Equilibrium)

Le modèle Mirage est un modèle mondial conçu pour mesurer les effets de court et moyen terme (jusqu'à 20 ans environ) de la politique commerciale. Il s'agit d'un modèle d'équilibre général calculable : il se fonde sur une description du comportement micro-économique des agents, tout en tenant compte des contraintes d'équilibre de chaque marché, de chaque économie et des échanges internationaux.

Mirage intègre les imperfections de la concurrence, les investissements directs à l'étranger ainsi que les différences de qualité entre les biens produits dans les pays développés et dans ceux en développement. Le cadre dynamique séquentiel permet de décrire les inerties et les coûts d'ajustement consécutifs à une libéralisation commerciale, dans un contexte où la création de nouvelles firmes est progressive et où le capital installé est immobile.

Le modèle s'appuie sur la base de données GTAP5 produite par l'Université de Purdue et sur la base de mesures de la protection MAcMaps (Market Access Maps). Il permet de distinguer jusqu'à 66 régions ou pays, 57 secteurs et 5 facteurs de production (travail qualifié, travail non qualifié, capital, terre et ressources naturelles).

Référence : M.H. Bchir, Y. Decreux, J.L. Guérin & S. Jean (2002), "Mirage, A General Equilibrium Model for Trade Policy Analysis", *Document de travail CEPII* à paraître.

Lors de l'Uruguay Round, plusieurs estimations en équilibre général avaient été effectuées⁵. Concernant Doha, aucune estimation globale de la libéralisation de l'accès au marché dans l'industrie et l'agriculture n'a, pour l'instant, été réalisée⁶. Les estimations du CEPII sont donc les premières à être publiées. Elles doivent être lues en gardant à l'esprit qu'il ne s'agit à ce stade que de scénarios plausibles d'amélioration de l'accès au marché, les termes exacts de la négociation n'étant pas encore connus.

Quatre scénarios

Quatre scénarios de réduction de l'équivalent tarifaire de l'ensemble des instruments limitant l'accès au marché⁷ sont étudiés au niveau de 5 000 produits. La réduction de la protection est supposée être étalée sur 6 ans pour les régions développées, et 10 ans pour les pays en développement qui bénéficient ainsi d'un premier traitement spécifique.

L'hypothèse de base (scénario a) est celle d'une réduction uniforme de 35% du niveau initial de protection. Les deux scénarios suivants se distinguent par le traitement des pics de protection, c'est-à-dire des produits protégés par des équivalents tarifaires de 15% et plus dans l'industrie, de 85% et plus dans l'agriculture : les pics tarifaires restent à leur

niveau initial dans le scénario (b), tandis qu'ils sont au contraire écartés dans le scénario (c), c'est-à-dire que la baisse qui leur est appliquée est proportionnellement d'autant plus forte que leur niveau est initialement plus élevé⁸. Enfin, le dernier scénario (d) est identique au précédent, mais retient des engagements moins importants pour les pays en développement⁹. Chaque scénario prévoit, de plus, l'élimination des droits de nuisance (inférieurs à 2%).

Construits pour 137 pays et 5 000 produits, les résultats de ces scénarios doivent être agrégés dans la nomenclature du modèle. Celle-ci comporte 41 secteurs (22 agricoles, 16 industriels, un de matières premières et deux de services) et sept régions, pertinentes du point de vue des positions attendues dans la négociation : Etats-Unis, Union européenne à 25 (UE25)¹⁰, Japon, groupe de Cairns¹¹, Asie en développement, pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), reste du monde. On obtient ainsi des scénarios chiffrés d'évolution de la protection, dont les conséquences peuvent être simulées grâce au modèle Mirage.

Des gains accrus par rapport à Marrakech

Les simulations montrent que les différents scénarios envisagés sont à l'origine de création de commerce pour toutes les régions considérées (cf. tableau). Par rapport à un scénario de référence sans libéralisation, le commerce de l'Union européenne pourrait augmenter, selon les scénarios, de 4% à 8%, et celui de l'Asie en développement de 4% à

3

Tableau - Effets de moyen terme de quatre scénarios de libéralisation de l'accès au marché (en %)

	UE25	Etats-Unis	Japon	Cairns	Asie en dev.	Pays ACP	Autres	Monde
Sur le commerce								
(a) Uniforme	6,9	5,6	7,1	6,9	12,8	8,6	8,8	7,5
(b) Uniforme sauf pics	4,6	4,2	4,7	3,5	4,7	2,7	4,4	4,3
(c) Ecrêtement	7,9	6,4	8,3	8,7	18,4	10	12,3	9,5
(d) Ecrêtement asymétrique	7,7	5,6	7,1	7	13	5,8	9,4	7,8
Sur les termes de l'échange								
(a) Uniforme	0,1	0,4	0,6	-0,4	-0,3	-1,6	-0,4	-
(b) Uniforme sauf pics	0	0,2	0,2	0	-0,1	-0,6	-0,2	-
(c) Ecrêtement	0	0,6	0,6	-0,6	0	-2,1	-0,4	-
(d) Ecrêtement asymétrique	-0,2	0,3	0,3	-0,3	0,4	-1,3	-0,1	-
Sur le bien-être								
(a) Uniforme	0,38	0,18	0,86	0,30	0,80	0,43	0,55	0,42
(b) Uniforme sauf pics	0,14	0,09	0,29	0,14	0,28	0,26	0,20	0,16
(c) Ecrêtement	0,55	0,24	1,45	0,35	1,07	0,41	0,79	0,61
(d) Ecrêtement asymétrique	0,47	0,12	1,29	0,39	0,91	0,29	0,70	0,51

Note : Tous les résultats sont des écarts obtenus quinze ans après l'accord, exprimés en % par rapport à un scénario de référence où la protection est inchangée.

Source : Simulations des auteurs avec le modèle Mirage.

5. Plusieurs d'entre elles s'appuyaient sur le Modèle RUNS développé en commun par la Banque mondiale et l'OCDE ; voir notamment I. Goldin, O. Knudsen & D. Van der Mensbrugghe (1993), *Trade liberalisation: Global economic implications*, OCDE et Banque mondiale, Paris ; ainsi que T. Nguyen, C. Perroni & R. Wigle (1993), "An Evaluation of the Draft Final Act of the Uruguay Round", *Economic Journal*, 103 (421), pp. 1540-49.

6. Des estimations limitées sectoriellement ou géographiquement ont toutefois été proposées, sans détail au niveau des produits (cf. A. Rae & A. Strutt, "The Current Round of Agricultural Trade Negotiations: Why Bother about Domestic Support?", papier présenté à la 5ème *Conférence on Global Economic Analysis*, Taipei, juin 2002).

7. Ces instruments comprennent les droits ad valorem (en %), les droits spécifiques (en dollar par unité), les quotas tarifaires (une certaine quantité peut être importée à un tarif réduit), les prohibitions, et les droits anti-dumping.

8. On applique la "formule suisse" utilisée lors du Tokyo Round : $T_{\text{final}} = aT_{\text{ini}} / (a + T_{\text{ini}})$. Le coefficient a est défini de sorte à assurer la continuité de la courbe de taux de réduction des droits en fonction de leur niveau initial. Pour l'industrie, par exemple, a est tel qu'un tarif initial de 15% baisse de 35%, i.e. $a = 0,28$. Pour l'agriculture, $a = 1,58$.

9. Les PED sont supposés baisser leur protection de 20% pour les produits qui ne sont pas protégés par un pic tarifaire, et la formule suisse est appliquée avec un coefficient donnant une baisse plus faible que précédemment.

10. L'Union à 25 retenue ici anticipe ainsi l'élargissement aux 10 futurs membres.

11. Ce groupe, comprenant 22 pays (dont le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Brésil), vise à obtenir une libéralisation des échanges agricoles mondiaux.

18%. Le traitement des pics tarifaires joue un rôle clé : la création de commerce est deux fois moins importante lorsqu'ils sont exclus des scénarios de libéralisation, elle est sensiblement plus élevée lorsque les pics sont écartés. Les disparités sectorielles sont marquées. Les plus fortes augmentations ont lieu dans l'agriculture ou l'agro-alimentaire, avec en particulier un doublement du volume de commerce, sous l'hypothèse d'écrêtement (scénario c), pour les produits laitiers, le riz transformé et le sucre. Dans l'industrie, ce sont les secteurs du textile, de l'habillement et du cuir qui connaissent les plus fortes hausses, d'un tiers environ.

L'impact sur les termes de l'échange, c'est-à-dire sur le prix des exportations d'une zone relativement au prix de ses importations, permet de se faire une idée de l'équilibre des concessions commerciales. La détérioration des termes de l'échange de l'ensemble des régions en développement pour les trois premiers scénarios montre ainsi que les libéralisations concédées par ces régions sont plus importantes que celles de leurs partenaires. Ce léger déséquilibre résulte de la règle de proportionnalité des baisses de droits, adoptée le plus souvent dans les négociations et suivie ici. Cette règle implique, en écart absolu, une baisse plus importante de la protection des zones initialement les plus protégées, en l'occurrence les régions en développement. Le scénario (d), qui assouplit les concessions de ces régions, inverse, de ce point de vue, la situation de l'Asie en développement mais pas celle des pays ACP.

Certaines activités importatrices, confrontées à l'exacerbation de la concurrence étrangère, ne sont pas suffisamment performantes pour profiter de l'ouverture des marchés extérieurs. C'est, par exemple, le cas de la plupart des secteurs de la filière textile, habillement, cuirs dans les pays développés, qui subissent de ce fait une baisse de production sensible, atteignant souvent 5 à 10%, voire plus pour les produits en cuir. Dans les pays en développement, ce sont les productions de véhicules à moteur et de leurs pièces détachées qui sont touchées dans la plupart des cas. C'est toutefois l'agriculture japonaise qui connaît les chutes de production les plus nettes, entraînant une baisse de la rémunération réelle des propriétaires terriens pouvant

dépasser 10%. L'évolution est de même type pour l'agriculture européenne, mais d'ampleur nettement moindre (la baisse de cette même rémunération n'y dépasse pas 0,7%). D'une façon générale, cependant, le meilleur accès aux marchés étrangers des secteurs exportateurs les plus performants et le prix plus faible des biens étrangers importés sont les deux principales sources de gains. Dans chacun des scénarios étudiés, toutes les régions en tirent profit, comme en témoigne l'accroissement de bien-être¹² obtenu, dans tous les cas, une quinzaine d'années après l'accord. A ce terme, le travail, qualifié ou non, et le capital voient également leur rémunération réelle accrue dans toutes les régions, quel que soit le scénario considéré. Ce résultat est dû à l'étalement dans le temps de la libéralisation et des coûts d'ajustement associés, et à leur caractère multilatéral et relativement équilibré évitant les effets de détournement de commerce et les évolutions trop défavorables des termes de l'échange.

Lors du cycle précédent, l'OMC avait annoncé des gains de 0,86% dans un scénario de concurrence imparfaite comparable à celui développé ici¹³. On peut estimer que sur ces gains, 0,22% relevait de l'accès au marché¹⁴. Le gain évalué ici, dans l'hypothèse plausible d'écrêtement des pics et de traitement préférentiel pour les pays en développement (notre scénario d), est donc plus de deux fois supérieur. En transformant les barrières quantitatives en instruments tarifaires, les accords de Marrakech ont en effet considérablement élargi le champ des négociations sur l'accès au marché. La comparaison des différents scénarios souligne en outre l'importance du traitement des pics : les gains sont divisés par près de quatre lorsque les pics sont exclus des accords (comparaison des scénarios c et b). L'agriculture asiatique en est la meilleure illustration. Mais la règle est générale : les pics tarifaires engendrent de fortes distorsions, et ils restent suffisamment fréquents pour que leur suppression soit à l'origine de gains substantiels.

**Lionel Fontagné, Jean-Louis Guérin
& Sébastien Jean**
postec@cepii.fr

12. Le bien-être est la façon la plus cohérente de chiffrer le gain global pour les agents. Il peut s'assimiler dans le cas présent à la richesse réelle de l'économie.

13. A l'époque les annonces se faisaient plutôt en valeur qu'en pourcentage, et l'on évoquait volontiers plus de 300 milliards de dollars de gains attendus.

14. 26% des gains totaux relevaient de la baisse des droits de douane et 10% du "paquet agricole". Le reste correspondait à la suppression de l'Accord Multifibres et à celle des accords d'autolimitation des exportations.

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2002
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
Jean-Louis Guérin
Bronka Rzepkowski
CONCEPTION GRAPHIQUE :
Pierre Dusser
REALISATION :
Laure Boivin
DIFFUSION :
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 46 € TTC
Europe 47,50 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.)
47 € HT
Autres pays (HT, avion éco.)
47,50 € HT
Suppl. avion rapide 0,80 €

Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 48 39 56 00.

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

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD

2^e trimestre 2002
Avril 2002
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.