

## L'OMC en quête d'un avenir

Le cycle de Doha n'aboutira pas à un accord global tel qu'on pouvait l'imaginer à son lancement il y a 12 ans. L'OMC n'a pas réussi à s'imposer comme enceinte pertinente pour redéfinir les règles du commerce mondial et les négociations de la Conférence ministérielle qui se tiendra du 3 au 6 décembre à Bali ne porteront que sur des sujets d'une portée limitée. Au-delà de la capacité des États membres à s'accorder sur ces sujets, l'enjeu sera d'esquisser des pistes crédibles de réforme du système commercial multilatéral.

### ■ Une si longue négociation

Préparé depuis 1997, le cycle de négociations commerciales lancé au Qatar en novembre 2001 devait aboutir le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Toujours dans l'impasse, ces négociations vont-elles connaître un sursaut à Bali sous la houlette du nouveau directeur général, Roberto Azevêdo ?

Les objectifs initiaux du cycle de Doha étaient extrêmement ambitieux : plus de 20 sujets mis sur la table d'une négociation devant se conclure par un consensus de tous les pays membres (142 initialement, 159 avant Bali). L'agriculture, l'accès au marché pour les produits manufacturés et le développement (notamment au travers d'une mise en œuvre mieux équilibrée de l'accord du cycle d'Uruguay) apparaissaient comme les priorités du programme de travail. Dès septembre 2003, l'échec de la Conférence de Cancún conduisait à abandonner plusieurs dossiers relevant des sujets dits "de Singapour" (commerce et investissement, politique en matière de concurrence et transparence des pratiques de passation des marchés publics), sources de tensions avec les pays en développement.

À l'été 2004, les efforts menés pour relancer les négociations permettaient d'élaborer un cadre général, le "paquet de juillet". Ce paquet définissait les modalités pratiques de la réduction de la protection tarifaire dans l'agriculture et l'industrie ; introduisait la notion de flexibilité qui permettait d'exclure de la règle certains produits sensibles ; et proposait de régler la question des subventions à la production de coton. Un point important était l'application du traitement

spécial et différencié (TSD), accordant dans les décisions de l'OMC un traitement privilégié aux pays en développement (coupes tarifaires moins fortes, délais de mise en place plus longs, plus grand nombre d'exceptions). Était aussi introduite la question de la facilitation des échanges, thème qui regroupe un vaste ensemble de mesures (notamment l'amélioration de l'efficacité des douanes) destinées à favoriser le commerce des pays en développement et surtout des pays les moins avancés (PMA). Ce "paquet" laissait néanmoins ouverte la discussion sur le niveau de la réduction de la protection douanière, sur la part d'exceptions autorisées, comme sur l'ampleur du soutien interne à l'agriculture. La Conférence de Hong Kong (2005) permit d'avancer sur tous ces points. En 2008, les négociateurs disposaient finalement de modalités "révisées" pour l'agriculture et les produits industriels. Au-delà du choix des formules de coupe, des pourcentages de réduction de la protection étaient désormais avancés, avec toutefois des fourchettes laissant place à des négociations ultérieures.

Le travail technique s'est alors poursuivi dans un contexte dominé par les conséquences de la crise financière et marqué par des changements plus structurels. Dix ans avaient passé depuis les travaux préparatoires du cycle, dix années durant lesquelles l'économie mondiale s'était profondément transformée : la Chine avait accédé à l'OMC et était devenue une superpuissance commerciale, les pays en développement étaient, pour une partie d'entre eux, devenus l'usine du monde. Au printemps 2011, les États-Unis suivis par l'Europe, inquiets du caractère "déséquilibré" des concessions faites aux pays en développement, dont certains sont de grands émergents, firent

inscrire des "initiatives sectorielles" au programme des négociations. Dans la chimie, l'électronique et les biens d'équipement, leur objectif était, pour des listes de produits précis, de ramener à zéro (ou à un niveau proche de zéro) la protection douanière de ces marchés émergents. Mais les discussions sont restées dans l'impasse : si, dans le nouveau contexte économique, les concessions accordées aux pays en développement ne sont plus acceptables pour les pays industrialisés, leurs demandes de rééquilibrage paraissent injustifiées aux pays émergents, attachés au principe du traitement spécial et différencié, c'est-à-dire à l'asymétrie des concessions.

## ■ Le "paquet 2011"

Le périmètre de la négociation, qui comprend des sujets extrêmement variés, et la complexité des règles (et de leurs exceptions) rendent l'ensemble du "paquet" du printemps 2011 très difficile à cerner. Sous des hypothèses évidemment restrictives mais bien documentées, le modèle MIRAGE développé au CEPII permet d'en simuler les effets<sup>1</sup>. Quatre scénarios sont considérés, allant du plus limité au plus complet : libéralisation des biens (voir encadré), libéralisation des biens et services, à laquelle sont ajoutées la facilitation des échanges,

### Encadré 1 – Dossiers agricole et industriel

Le dossier agricole comporte trois éléments\* : accès au marché (réduction des barrières douanières), soutien interne (subventions au secteur, celles de la "boîte verte", découplées, étant exclues de la négociation), subventions à l'exportation. Pour ces dernières, un consensus a pu être rapidement trouvé, avec une suppression prévue à l'horizon 2013 dans l'hypothèse où un accord global serait signé à temps. L'accès au marché et le soutien interne sont des sujets plus difficiles. La réduction envisagée du plafond des soutiens internes "distorsifs" est proportionnellement plus forte pour les pays où le niveau initial du soutien est plus élevé. La libéralisation des droits de douane est organisée par bandes, les taux initialement les plus élevés étant réduits d'un pourcentage plus fort, avec des engagements moins importants pour les pays en développement. Toute une série d'exceptions et de flexibilités sont introduites, assorties de taux minimal et maximal de coupe. Les petites économies vulnérables ou les nouveaux membres de l'OMC se voient accordés des taux "aménagés" de réduction de la protection. Aucun engagement n'est demandé aux PMA concernant leurs droits de douane.

Le dossier des produits industriels est plus simple mais tout aussi conflictuel. Une formule (dite "suisse") de coupe non linéaire ayant de puissantes propriétés d'écrêtement des tarifs est appliquée. Cette formule comporte un coefficient qui est aussi le droit de douane consolidé maximum autorisé : 8 % pour les pays industrialisés mais jusqu'à 20 % ou 25 % pour les pays en développement. Les coupes tarifaires doivent être harmonieusement réparties entre les secteurs (clause anti-concentration). Enfin, les traitements spécifiques accordés aux catégories de pays déjà évoquées sont également présents.

\* Pour une analyse plus détaillée des questions de politiques commerciales agricoles, voir S. Jean & J.-C. Bureau (2013), "Les transformations des échanges agricoles bousculent l'agenda multilatéral", *La Lettre du CEPII*, n° 336, 31 octobre.

puis les initiatives sectorielles. L'hypothèse faite dans le domaine des services est celle d'une réduction modeste de la protection : – 3 % (chiffre suggéré par nos entretiens avec des négociateurs). Concernant la facilitation des échanges, l'hypothèse retenue est ambitieuse, les pays les moins efficaces dans le traitement en douane (mesuré en termes de délais de dédouanement) étant supposés réduire de moitié l'écart les séparant de la médiane de leur région. L'impact sur le commerce mondial des deux premiers scénarios est limité (tableau 1). Les négociateurs ont en effet déployé beaucoup d'énergie pour vider de leur substance les formules de coupe tarifaire sur lesquelles ils s'étaient accordés pour les biens agricoles et industriels ; quant aux services, nous avons fait l'hypothèse d'une libéralisation modeste. En revanche, l'introduction de la facilitation des échanges modifie significativement l'échelle des résultats. L'impact des initiatives sectorielles sur le commerce international est également sensible, mais dans la mesure où ces initiatives réduiraient fortement les gains d'un certain nombre de grands acteurs émergents, il semble peu probable qu'elles soient mises en place. La Chine, qui a des intérêts offensifs dans plusieurs de ces secteurs, verrait ses propres gains augmenter, mais au prix d'une forte hausse de ses importations de certaines catégories de produits, sans doute difficilement acceptable pour ce pays.

Tableau 1 – Simulation de la mise en oeuvre du programme de Doha Impact à l'horizon 2025 sur les exportations et le PIB mondiaux

|                    | Scénarios                   |                         |                              |                             |
|--------------------|-----------------------------|-------------------------|------------------------------|-----------------------------|
|                    | Libéralisation des échanges |                         | et facilitation des échanges | et initiatives sectorielles |
|                    | de biens                    | de biens et de services |                              |                             |
| Exportations       |                             |                         |                              |                             |
| en pourcentage     | 1,25                        | 1,44                    | 1,95                         | 2,79                        |
| en Mrd USD de 2004 | 230                         | 264                     | 359                          | 505                         |
| dont : Agriculture | 32                          | 33                      | 37                           | 38                          |
| Industrie          | 195                         | 196                     | 285                          | 431                         |
| Services           | 3                           | 35                      | 36                           | 36                          |
| PIB en pourcentage | 0,09                        | 0,11                    | 0,20                         | 0,23                        |

Lecture : écarts en 2025 par rapport à une situation sans accord. La croissance de l'économie mondiale d'ici 2025 est prise en compte.

Source : Y. Decreux et L. Fontagné (2013), "What did happen in the DDA? Quantifying the role of negotiation modalities", *Document de travail du CEPII*, n° 2013-38, novembre.

## ■ Le menu allégé de Bali

À l'approche de la Conférence ministérielle de décembre 2011 à Genève, les négociations se sont concentrées sur la question de la facilitation des échanges. Ce thème, largement consensuel, semblait pouvoir préparer le terrain à une relance des négociations sur l'accès au marché. Mais la Ministérielle de décembre 2011 s'est contentée d'"évoquer en profondeur" le cycle de Doha.

1. Les simulations présentées ici sont documentées plus en détail dans Y. Decreux & L. Fontagné (2013), "What did happen in the DDA? Quantifying the role of negotiation modalities", *Document de travail du CEPII*, n° 2013-38, novembre.

Deux ans plus tard, la crainte qu'un nouvel échec n'ouvre une crise profonde du système multilatéral a conduit les pays membres à rechercher les points sur lesquels un accord paraissait possible. Tout sujet contentieux ayant été écarté, il n'en est resté que trois au menu de Bali : la facilitation des échanges et deux sous-ensembles de sujets relatifs respectivement à l'agriculture et au développement. Ce ne sont pas même trois des vingt sujets du programme de travail de Doha qui restent ainsi sur la table : aucun des trois points retenus ne constitue, loin s'en faut, un sujet à part entière du programme initial.

Un accord sur la facilitation des échanges diminuant effectivement le coût et les délais de dédouanement pourrait avoir, comme on l'a vu, un impact positif significatif sur le commerce et le revenu des États membres. Mais là où les pays pauvres voient un engagement d'aide technique de la part des économies avancées, celles-ci voient surtout l'engagement des pays en développement à une plus grande ouverture de leurs marchés. Étant donné que nombre des dispositions sont non opposables et qu'il est difficile de contrôler la mise en œuvre efficace de beaucoup d'autres, la portée réelle d'un tel accord reste largement incertaine.

Dans l'agriculture, les négociations se limitent aux contraintes afférentes à l'accumulation des stocks (y compris par des achats à prix administrés), à la gestion des contingents tarifaires, aux modalités de calcul des contraintes imposées aux politiques de soutien interne et à une limitation plus restrictive des subventions aux exportations de produits agricoles. Les demandes des pays en développement (par l'intermédiaire du "G-33") ont joué un rôle moteur dans la définition de cet agenda, en particulier celles de l'Inde, soucieuse de pouvoir mettre en œuvre sans contrainte ses politiques de soutien à l'agriculture et peu susceptible, en pleine campagne électorale, de faire des concessions substantielles aux disciplines internationales. Ces éléments apparaissent avant tout comme des mesures de convenance visant à limiter le caractère contraignant des engagements internationaux, là où des règles multilatérales seraient plus qu'utiles pour améliorer la cohérence des politiques et garantir la sécurité alimentaire.

Quant au développement, quelques facilités supplémentaires sont envisagées pour les pays les moins avancés (PMA), mais, là encore, les bénéfices de ces dispositions pourraient bien s'avérer maigres. La garantie offerte aux PMA d'un accès "libre de droits et de contingents" aux marchés des économies avancées n'améliorerait l'existant que sur le marché des États-Unis, et ne concernerait donc qu'un petit nombre de ces pays, les PMA africains y bénéficiant déjà d'un accès préférentiel grâce à l'AGOA (*African Growth and Opportunity Act*). Dans les services, les dispositions envisagées se contentent de permettre aux partenaires des PMA de leur accorder un traitement préférentiel ; mais rien ne garantit que cette dérogation sera utilisée. Or, en la matière, les principaux intérêts des PMA résident dans le mouvement transfrontière des personnes pour la fourniture de services, domaine dans lequel peu de leurs partenaires sont disposés

à faire des concessions significatives. L'assouplissement des règles d'origine appliquées aux exportations des pays pauvres faciliterait leur intégration à des chaînes de production internationales, mais les dispositions discutées ne sont pas contraignantes. Enfin, dans le coton, les évolutions structurelles du marché, marquées notamment par l'importance croissante de producteurs émergents (Chine, Inde, Turquie...) ont fait perdre de leur pertinence à des propositions de réforme ciblant principalement les subventions aux producteurs étatsuniens et européens.

En somme, même si les modalités techniques des différents points de négociation sont complexes et les engagements correspondants âprement discutés, les questions qui seront abordées à Bali restent d'une importance secondaire au regard des défis auxquels le système commercial multilatéral est confronté.

## ■ Sauver les apparences

Le menu restreint de Bali permettra peut-être de sauver les apparences. Il évitera en tout cas qu'un agenda trop ambitieux ne vienne ouvertement semer la discorde dans un système multilatéral déjà fragilisé par la crise et la montée du régionalisme. Le bénéfice d'un accord à Bali serait ainsi purement conservatoire : un échec disqualifierait durablement l'OMC en tant que lieu d'élaboration des règles commerciales. Certes, il ne s'agit pas là de la seule mission de l'Organisation, dont le rôle est également d'assurer la transparence des politiques commerciales et, surtout, d'offrir un cadre de règlement des différends commerciaux, fonctions qu'elle remplit avec une efficacité largement reconnue. Pour autant, l'incapacité de l'OMC à jouer son rôle de facilitateur de négociations porterait un coup sévère à la légitimité de l'Organisation.

Au-delà de ce bénéfice de court terme, un accord à Bali ne résoudrait pas la question de fond. Les changements structurels intervenus depuis le lancement du cycle ayant donné un statut nouveau aux pays émergents, ceux-ci devront nécessairement être au cœur de tout accord d'envergure. Or les modalités actuelles de négociation ne permettent pas de poser les bases du "marchandage" entre grands émergents et pays développés, seul à même de former le socle d'un accord global. Le traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement reste par essence ternaire, organisé autour d'obligations différentes pour les PMA, les autres pays en développement et les pays riches<sup>2</sup>. Ce système s'avère inadapté à la nouvelle puissance économique et commerciale des grands pays émergents.

Les besoins des entreprises se sont aussi profondément modifiés. Avec le développement des chaînes de valeur globales, les produits, leurs composants, les services qui y sont attachés, franchissent les frontières à de multiples reprises avant d'atteindre le consommateur final. Les pays se spécialisent sur des segments limités de ces

---

2. Voir S. Jean, (2013), "WTO: Rethinking the special and differential treatment granted to developing countries", Le Blog du CEPPII, 8 octobre, <http://www.cepii.fr/BLOG/bi/post.asp?IDcommuniqu=249>.

chaînes de valeur, les firmes multinationales combinant les avantages des différents pays. Cette nouvelle organisation de la production et la frontière de plus en plus floue entre production de biens et de services dans de nombreuses "industries", créent des demandes nouvelles autour des mesures non tarifaires<sup>3</sup>, du commerce de services et des règles relatives à l'investissement direct international.

Le problème de l'OMC est que les principaux protagonistes de cette nouvelle réalité du commerce international – firmes multinationales et pays émergents insérés dans leurs chaînes de valeur – ont assez peu besoin d'une organisation multilatérale pour avancer. En ayant choisi d'élargir le nombre de ses membres, quitte à intégrer des pays dont les caractéristiques économiques et les besoins sont très différents, l'OMC a perdu ce qui faisait la clé du succès du GATT : être un club exclusif de puissances commerciales avançant de façon pragmatique sur les sujets importants et se réservant le droit de faire bénéficier – ou non – les pays extérieurs au club de ces avancées. La définition des nouvelles règles commerciales tend alors à emprunter d'autres voies : le régionalisme et le plurilatéralisme prennent le pas sur l'enceinte multilatérale.

Les accords régionaux se multiplient depuis le début du cycle et des initiatives d'une envergure nouvelle se font jour et se concurrencent. L'accord transatlantique est celui qui concerne le plus directement l'Europe, mais l'initiative américaine dans le Pacifique est tout aussi significative de cette réorientation des négociateurs des grandes puissances commerciales vers d'autres priorités que le cycle multilatéral. Plus significatif encore, et contrevenant plus encore au principe du multilatéralisme, le plurilatéralisme (c'est-à-dire la signature d'accords ne concernant qu'un sous-ensemble des membres de l'OMC) constitue une intégration commerciale à plusieurs vitesses. Les négociateurs reviennent ainsi à ce qui a fait le succès du GATT. Le dernier "club" est celui lancé en octobre 2012 autour d'un accord sur les échanges de services (dit "TiSA", pour *Trade in Services Agreement*). Outre les États-Unis, l'Union européenne et le Japon, en sont membres, à ce stade, l'Australie, le Canada, le Chili, la Corée du Sud, Taiwan, la Colombie, le Costa Rica, Hong Kong, l'Islande, Israël, le Liechtenstein, le Mexique, la Nouvelle Zélande, la Norvège, le Pakistan, Panama, le Paraguay, le Pérou, la Suisse et la

Turquie. Cette liste de pays est surtout intéressante à lire en creux : l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde ont manifesté leur inquiétude à l'égard de cette initiative dont la Chine est également absente. L'idée est en effet de ne pas offrir le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée aux pays non signataires, autrement dit de ne pas leur permettre de bénéficier des mesures de libéralisation prises entre pays signataires. Dans l'immédiat, ces initiatives comportent donc un risque de fragmentation et de marginalisation d'une partie des partenaires.

Les vertus de l'approche multilatérale sont unanimement reconnues, en théorie tout du moins. Elle seule permet en effet d'éviter que certains pays ne soient totalement exclus du bénéfice des concessions échangées, ou que les règles ne diffèrent de façon opaque et coûteuse entre partenaires. Mais, au cours de la période récente, les négociations multilatérales ont été incapables d'apporter des réponses substantielles aux demandes d'évolution des règles du commerce international. Le véritable défi pour l'OMC n'est donc pas de parvenir à un accord à Bali, mais d'esquisser les voies permettant à l'Organisation de rester pertinente dans la définition des règles du jeu des années à venir. Un accord à Bali constituerait à l'évidence un succès pour Roberto Azevêdo, trois mois à peine après sa prise de fonction. Paradoxalement, s'il n'était pas annonciateur de réformes plus profondes, un tel accord pourrait surtout permettre de se débarrasser à bon compte d'une négociation multilatérale devenue encombrante pour beaucoup ; il entérinerait alors l'incapacité de l'Organisation à traiter les sujets qui importent aujourd'hui pour le commerce international.

Lionel Fontagné & Sébastien Jean  
beatrice.postect@cepil.fr

3. Les mesures non tarifaires sont des obstacles aux échanges autres que les droits de douane, comme les différences de normes ou de réglementations.

## La Lettre du

CEPII

© CEPII, PARIS, 2013

RÉDACTION :  
Centre d'études prospectives  
et d'informations internationales  
113, rue de Grenelle  
75700 Paris SP 07

Tél. : 01 53 68 55 23

www.cepil.fr

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :  
Sébastien Jean

RÉDACTION EN CHEF :  
Agnès Chevallier & Sophie Piton

RÉALISATION :  
Laure Boivin

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  
Supl. avion rapide 0,90 €

Adresser votre commande à :  
Direction de l'information légale  
et administrative (DILA)  
23, rue d'Estrées - 75345 Paris cedex 07  
commande@ladocumentationfrancaise.fr  
Tél. : 01 40 15 70 01

ISSN 0243-1947  
CCP n° 1462 AD

28 novembre 2013  
Imprimé en France par la DSAF  
Pôle conception graphique-fabrication

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

RECHERCHE ET EXPERTISE  
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

