

LA LETTRE DU

N° 226 — SEPTEMBRE 2003

CEPII CENTRE
D'ETUDES PROSPECTIVES
ET D'INFORMATIONS
INTERNATIONALES

OMC : BAS DE CYCLE

La réunion de Cancún a placé le clivage Nord-Sud au cœur des négociations commerciales multilatérales. La multiplication des alliances formées par les pays en développement a fait place à une partition plus claire. D'un côté, le potentiel de commerce et de croissance des pays du G-22 permet à ce groupe d'entrer dans un "marchandage" avec les pays du Nord et de devenir un acteur central des négociations aux côtés de l'Union européenne et des Etats-Unis. De l'autre, les préférences dont ils bénéficient sur les marchés du Nord et la nature de leurs spécialisations risquent de faire des pays les moins développés les laissés-pour-compte d'une ouverture généralisée. Faute d'avoir donné un écho suffisant aux intérêts des premiers et d'avoir apporté des réponses adaptées aux inquiétudes des seconds, la réunion de Cancún s'est soldée par un échec qui met en évidence la nécessité de réformer le mode de conduite des négociations.

Les sujets dits "de Singapour" ont précipité l'échec des négociations à Cancún. Par maladresse ou par volonté d'entériner les désaccords, les dispositions sur l'investissement, la concurrence, la transparence des marchés publics et la facilitation des échanges se sont trouvés en tête du projet d'accord présenté par le ministre mexicain Luiz Ernesto Derbez, en charge des négociations. Or, si les discussions sur ces sujets sont réclamées par certains pays développés (Union européenne, Japon, Corée du Sud...), elles sont rejetées en bloc par le Sud, qui se concentre sur la mise en œuvre de l'accord de Marrakech signé en 1994, sur l'accès au marché dans les activités de main-d'œuvre et, surtout, sur le dossier agricole.

Les pays riches sont donc repartis de Cancún les mains vides. Tout comme, à l'autre extrémité du spectre, les pays les moins avancés (PMA), pour qui un accord sur le dossier phare du coton était attendu. Et les pays en développement (PED) laissent s'éloigner la perspective d'une conclusion rapide du Cycle et donc celle d'une libéralisation à brève échéance des secteurs d'intérêt pour eux.

A l'époque du GATT, de nombreuses négociations à mi-parcours s'étaient soldées par des échecs. Celui de Cancún est d'une nature différente. Non seulement l'objectif de libéralisation est remis en question par une partie de la société civile, mais l'institution elle-même, ou plus exactement les modalités de négociation, apparaissent inadaptées. L'OMC se trouve dans une situation paradoxale. Les règles de son fonctionnement en font probablement l'une des organisations internationales les mieux à même de faire entendre la voix des pays en développement. La

seule, par exemple, où la plainte d'un pays pauvre peut être suivie d'une sanction contre les Etats-Unis¹. Mais la conduite des négociations rend difficilement audibles les requêtes des pays les moins puissants. A Seattle déjà, les pays en développement s'étaient plaints du fait que l'essentiel des négociations se déroulait au sein d'une green room à laquelle la plupart d'entre eux n'avaient pas accès. Dans le cycle de Doha, ce sont les négociations conduites au sein des commissions, et donc le rôle central des présidents de celles-ci, qui sont contestées. De même, le peu de place que les "mini-ministérielles" (comme celle de Montréal en juillet dernier) réservent aux pays en développement paraît aujourd'hui inacceptable à ces derniers. De ce point de vue, la réunion de Cancún qui a vu une recomposition des alliances aura au moins eu le mérite d'apporter une certaine clarification.

■ Une nouvelle donne

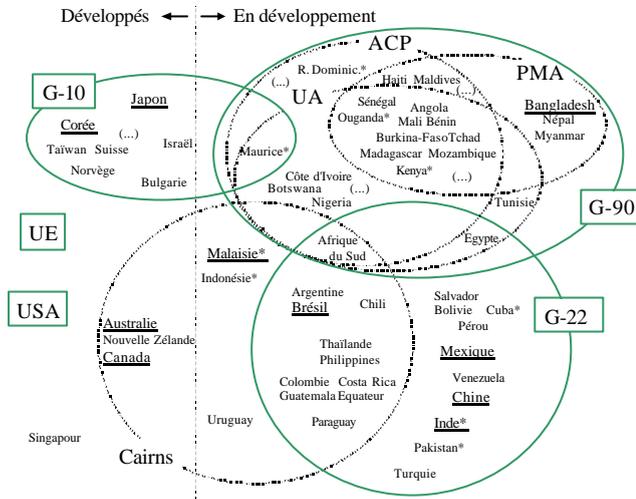
Les négociations au sein de l'OMC sont basées sur le principe du consensus. De surcroît, les cycles reposent désormais sur le principe de la signature unique. L'engagement d'un pays ne peut concerner que l'ensemble des dossiers : il n'y pas de choix à la carte². Une négociation menée par 148 pays sur 20 sujets est particulièrement délicate à conduire : un cycle ambitieux est voué à l'échec dès lors qu'il inclut des éléments inacceptables par certains pays ; un cycle aux objectifs limités n'entraîne pas l'adhésion, faute de gains substantiels pour les parties. Cette difficulté impose de définir des modalités de

1. D'après une étude récente, on peut considérer que les pays en développement ont bénéficié d'une issue favorable à toutes les plaintes auprès de l'Organe de règlement des différends (ORD) qu'ils ont déposées contre les Etats-Unis ou l'UE, et dont le traitement a été achevé entre 1995 et 2002. D'une façon générale, cette étude suggère que le fonctionnement de l'ORD n'est pas biaisé par rapport au niveau de développement des pays ; voir P. Holmes, J. Rollo & A. Young (2003), "Emerging trends in WTO dispute settlement, Back to the GATT?", World Bank Policy Research Working Paper 3133, septembre.

2. Seuls les accords sur les marchés publics et les aéronefs sont optionnels, c'est-à-dire plurilatéraux plutôt que multilatéraux.

libéralisation suffisamment simples pour être appliquées de façon systématique. En outre, elle incite les participants à nouer des alliances, souvent autour de convergences limitées à certains sujets. Leur empilement aboutit à une situation inextricable au premier abord, illustrée de façon très simplifiée par le schéma ci-dessous.

Graphique – Les principales alliances à l'OMC



Note : Les regroupements désignent des alliances formées entre pays membres de l'OMC. Les plus actives à Cancún figurent en traits pleins verts. Les astérisques désignent les pays membres du Like-Minded Group mené par l'Inde. Les noms soulignés sont ceux des pays les plus influents à Cancún. Ce graphique n'est exhaustif ni des alliances ni des pays membres.

2

Enfin, les semaines précédant le sommet de Cancún ont permis une certaine clarification. Le texte sur l'agriculture publié conjointement par l'Union européenne et les Etats-Unis le 13 août n'est pas apparu comme un compromis ouvrant la voie à un accord global, mais comme une tentative des pays riches d'imposer leurs vues à la communauté internationale. Un groupe rassemblant l'essentiel des pays en développement influents s'est constitué en réaction, devenant progressivement le "groupe des vingt-deux" (G-22). Contrairement au groupe de Cairns (quasiment inactif en tant que tel à Cancún), il n'inclut aucun pays riche. De leur côté, les pays les plus pauvres se sont regroupés dans une alliance Union Africaine - ACP - Pays les moins avancés (UA-ACP-PMA, également nommée G-90), tandis que les pays les plus protectionnistes en matière agricole formaient le G-10, emmené par le Japon et la Corée du Sud.

Cette recombinaison manifeste l'émergence d'une nouvelle donne. Le clivage Union européenne-États-Unis était traditionnellement au centre des négociations, avec le groupe de Cairns pour principal aiguillon. A Cancún, le G-22 est soudainement apparu comme un acteur central, aux côtés de l'UE et des États-Unis, plaçant ainsi le clivage Nord-Sud au cœur des négociations. Le G-90 et le G-10 ont joué les seconds rôles, de moindre poids mais aux positions plus radicales. Autre fait nouveau d'importance, ces cinq ensembles (UE, États-Unis, G-22, G-90, G-10) forment une quasi-partition de l'OMC (pratiquement aucun recoupement n'existe

entre eux, et leur somme regroupe presque tous les pays membres) et ils ont été les seuls acteurs audibles à Cancún.

■ L'hétérogénéité du Sud

Les revendications des pays du Sud s'expliquent, en première approche, par la structure sectorielle de la protection des marchés du Nord. Celle-ci est le résultat d'un demi-siècle de négociations entre pays riches au sein du GATT. Les libéralisations mises en œuvre depuis la seconde guerre mondiale ont ainsi surtout concerné les produits d'intérêt des pays industrialisés, laissant subsister deux poches de protection élevée, dans l'agriculture et les industries de main-d'œuvre (habillement-cuir-chaussures en particulier). Au total, le niveau de protection des marchés de la Quadrilatérale (Quad : États-Unis, Canada, Europe et Japon) est particulièrement élevé dans ces secteurs (tableau 1), qui sont précisément les points forts des pays en développement.

Tableau 1 – Droit de douane moyen rencontré sur les marchés de la Quad, par exportateur (% , 2001)

Exportateur	Agriculture			Habillement		
	Nord	Tous PED	PMA	Nord	Tous PED	PMA
Canada	30,8	19,5	1,3	17,4	17,8	18,2
UE	12,6	12,0	0,3	11,0	7,9	0
Japon	12,6	10,2	1,4	7,6	3,0	0,5
États-Unis	9,9	8,6	20,8	12,4	13,7	15,3

Note: les droits de douane au niveau des lignes tarifaires sont agrégés en utilisant comme pondération le commerce entre groupes de pays. Exemple : on pondère le droit japonais sur un produit exporté par le Pakistan par les importations de ce produit par la Quad en provenance des PMA. Cette méthode évite le biais de sous-estimation de la protection induit par une pondération basée sur les flux de commerce bilatéraux. AGOA n'était pas complètement mis en œuvre en 2001.

Source: A. Bouët, L. Fontagné & M. Mimouni (2003), "Direct Measure of Protection: a Rehabilitation", Document de travail CEPII, à paraître.

Cette lecture reste toutefois simpliste, étant donné la diversité de situations des pays du Sud. Depuis une trentaine d'années, les grandes puissances ont utilisé les préférences commerciales (des droits de douane réduits ou nuls pour les pays "préférés") pour aider les pays en développement avec lesquels elles entretiennent des liens historiques. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, ces politiques préférentielles ont récemment été étendues à l'ensemble des PMA³. Le niveau des barrières auxquelles sont confrontés les PED est donc très hétérogène et les PMA rencontrent généralement peu de protection tarifaire sur les marchés de la Quad. Les partenariats historiques des États-Unis avec des pays plutôt à revenu intermédiaire faisaient du marché américain une exception à cet égard ; celle-ci tend à disparaître avec les dispositions prises en faveur des pays africains (African Growth Opportunity Act, AGOA). C'est dire que l'intérêt des pays en développement en général n'est pas nécessairement celui des PMA en particulier. Ainsi, offrir à l'ensemble des PED une suppression de tous les pics tarifaires (droits supérieurs à 15%) rencontrés sur les marchés de la Quad conduirait

3. Initiative "Tout sauf les armes" pour l'UE, SPG-PMA pour les États-Unis, initiative 99% pour le Japon, etc.

à une progression substantielle de leurs exportations des produits concernés⁴; mais, les PMA ne tireraient vraiment partie d'une telle ouverture que s'ils étaient les seuls à en bénéficier (tableau 2). Pour ces pays, une ouverture généralisée à tous les PED signifierait une érosion de leurs préférences. Ceci pose un problème particulier qui appelle, le cas échéant, des mesures d'accompagnement ; celles-ci pourraient prendre la forme d'un nouvel avantage commercial ou d'une aide au développement. Par ailleurs, le caractère très peu diversifié des exportations des PMA rend certains dossiers particulièrement sensibles, comme celui du coton pour plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, le sucre ou la banane pour de petits pays ACP, ou l'habillement pour le Bangladesh.

Tableau 2 – Gains d'une suppression des pics tarifaires pour les pays en développement (progression des exportations pour les produits concernés en %)

Exportateur	Suppression bénéficiant à tous les PED		Suppression bénéficiant aux seuls PMA
	PMA	Autres PED	PMA
UE	0,9	18,5	37,5
Japon	8,4	20,3	62,8
Etats-Unis	20,5	20,4	35,1
Canada	16,2	21,7	29,2

Source: B. Hoekman, F. Ng & M. Olarreaga (2002), "Eliminating Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries", World Bank Economic Review, 16(1): 1-21.

L'analyse des conséquences d'une libéralisation totale du commerce mondial de produits manufacturés⁵ confirme ce constat. Les exportations mondiales de produits manufacturés progresseraient ainsi de plus de 12%, et cette croissance dépasserait 30% pour l'Argentine, l'Inde, le Maghreb, l'Asie du Sud et le Brésil. Les exportations de l'Afrique subsaharienne, en revanche, n'augmenteraient que de 11%, du fait de la disparition des préférences commerciales dont bénéficie cette région. Ces différenciations créent les conditions des coalitions observées. Ceci est particulièrement marqué dans le domaine agricole.

■ Les enjeux agricoles

L'agriculture de la plupart des pays industrialisés est caractérisée par un niveau très élevé de protection à la frontière, de soutien interne, voire de subventions à l'exportation. Les pays riches consacrent chaque jour plus d'un milliard de dollars au soutien à leurs agriculteurs, soit plus de 6 fois le montant dévolu à l'aide au développement. Ce soutien, qui se justifie par des préférences collectives et par des préoccupations d'aménagement rural, n'est évidemment pas exempt d'une dimension d'économie politique, et

résulte aussi de l'action efficace de lobbies puissants. Mais il n'a pas uniquement un coût pour les pays concernés : il abaisse les prix mondiaux et freine les exportations des PED⁶

Les simulations réalisées grâce au modèle MIRAGE permettent d'évaluer l'impact d'une libéralisation agricole, réalisée selon les modalités de la proposition Harbinson⁷ (tableau 3). Les pays industrialisés bénéficieraient d'un gain de richesse réelle lié à la réduction des distorsions induites par la protection, en particulier en Europe (UE et AELE) et en Asie développée. En revanche, ils ne connaîtraient pas d'augmentation substantielle de leurs exportations agricoles, à l'exception notable des pays développés du groupe de Cairns⁸ (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande). Le commerce mondial de produits agricoles augmenterait de près de 5% en volume, essentiellement sous l'impulsion des exportations des pays en développement.

Tableau 3 – Impact de l'application de la proposition Harbinson* de libéralisation dans l'agriculture (variation en %)

	Importations agricoles (volume)	Exportations agricoles (volume)	Termes de l'échange	Richesse réelle
UE-25	9,9	-0,5	0,13	0,11
Etats-Unis	4,6	0,5	0,15	0,09
Cairns développés	4,6	11,1	0,09	0,04
Cairns PED	-3,6	7,8	0,27	0,15
Afrique subsaharienne	-3,8	3,9	-0,01	-0,32
Asie développée	8	27,5	-0,35	0,12
Chine	-6	8,7	0,21	-0,1
AELE	30,2	0,3	-0,25	0,69
Pays méditerranéens	-4,8	13,3	0,01	-0,48
Ex-URSS	10,5	16,3	-0,92	-0,18
Monde	4,7	4,7	-	0,1

* Cf. note 7.

Source : A. Bouet, J.C. Bureau, Y. Decreux & S. Jean (2003), "Developing Countries Faced with Multilateral Agricultural Liberalization: Contrasted Fortunes", Document de travail CEPII, à paraître.

La libéralisation produirait des effets contrastés parmi les PED en raison du caractère ciblé du soutien dans les pays riches et de la forte hétérogénéité de leurs propres spécialisations.

L'effet du soutien interne est surtout sensible pour un nombre limité de produits : coton, riz, oléagineux, sucre⁹; celui des subventions aux exportations est concentré sur les produits laitiers et le sucre. Pour ces produits, la hausse des cours mondiaux serait une bonne nouvelle pour les pays exportateurs nets ou en position de le devenir ; mais tel n'est pas le cas de tous les PED, loin s'en faut. Pour les autres produits, la libéralisation de l'accès au marché est le principal enjeu, porteur de nouveaux débouchés et donc de gains pour les pays exportateurs.

4. Sur le marché de l'Union européenne, il s'agit principalement des céréales, du sucre, de la viande et des chaussures.

5. Intervenant après la suppression de l'Accord multifibre, la mise en place de l'initiative "Tout sauf les armes" et la consolidation de l'AGOA, l'entrée de la Chine et de la Russie à l'OMC. Source : M.H. Bchir, L. Fontagné & S. Jean, "Market Access in Non-Agricultural Goods: What is at Stake in the Development Round?", Document de travail CEPII à paraître.

6. Ces effets sont d'autant plus forts que le soutien interne est couplé, c'est-à-dire conditionné au volume de la production. D'où l'accent mis sur le découplage dans la négociation agricole.

7. Cette proposition, formulée par le président du Comité de négociation pour l'agriculture, inclut une suppression des subventions aux exportations, une réduction de plus de moitié du soutien interne couplé à la production, et une baisse des tarifs douaniers selon une formule non linéaire. Un traitement spécial et différencié est prévu pour les PED. Les simulations présentées ici reposent sur l'hypothèse que la réforme de la PAC, adoptée en juin 2003, a déjà été mise en œuvre, avant la libéralisation simulée. Cette hypothèse limite significativement l'impact induit par la proposition Harbinson sur les prix mondiaux.

8. La forte augmentation relative des exportations de l'Asie développée est peu significative, étant donné le faible niveau initial de ces exportations.

9. Rappels qu'on se situe après la mise en œuvre de la réforme de la PAC de juin 2003.

Un certain nombre de PED sont devenus au cours des dernières décennies importateurs nets de produits agricoles. C'est en particulier le cas des PMA, dont les exportations de produits alimentaires ne couvrent que 20% de la valeur de leurs importations. Pris en tenaille entre la concurrence industrielle des pays émergents et celle de l'agriculture fortement subventionnée du Nord, ces pays se trouvent bloqués dans une structure de spécialisation axée sur les matières premières, d'autant que la remontée de filière vers la transformation des produits agricoles est rendue difficile par la progressivité des droits de douane ¹⁰. Cette spécialisation n'a fait qu'accentuer leurs difficultés, de par la variabilité des recettes, la dégradation tendancielle des termes de l'échange, l'absence d'effets d'entraînement sur d'autres secteurs et les difficultés de répartition de la rente qu'elle implique. Pour autant, la libéralisation agricole ne serait pas, pour la plupart d'entre eux, source de gains substantiels. L'amélioration de l'accès au marché ne leur bénéficierait guère, comme on l'a vu plus haut, du fait de l'érosion des préférences ; leur dépendance aux importations alimentaires annulerait voire inverserait, pour eux, l'appréciation des termes de l'échange attendue pour l'ensemble des PED ; quant aux produits tropicaux, figurant parmi les principaux produits d'exportations de la plupart des pays africains, ils sont actuellement peu protégés, du fait de l'absence de productions similaires dans les pays riches, si bien que la libéralisation n'aurait guère d'impact sur leurs prix. Dès lors, il n'est guère étonnant que les simulations de la libéralisation agricole se traduisent par une croissance très limitée des exportations des pays d'Afrique subsaharienne et aient un impact négatif sur leur richesse réelle comme sur leurs termes de l'échange.

■ Des structures à réformer

Les grandes puissances, habituées depuis 1947 à voir dans le GATT un club de pays riches, ont sous-estimé la montée en puissance du Sud au sein des négociations multilatérales. Or, la création de l'OMC a changé la donne : elle a transformé le club en une structure capable d'accueillir les pays en développement. Cette transformation, voulue par les pays riches, a réussi au-delà de leurs espérances, puisque les nouveaux arrivants sont devenus des acteurs à part entière. Mais le système actuel a été incapable d'empêcher le blocage des négociations. Faute, probablement,

d'avoir su donner un écho suffisant aux intérêts des pays intermédiaires. Faute, aussi, d'avoir su rassurer les pays les plus protectionnistes dans l'agriculture. Faute, enfin, d'avoir su apporter des réponses spécifiques aux problèmes des PMA.

Cependant, les termes du débat apparaissent désormais plus clairs. Les pays intermédiaires ont un fort potentiel exportateur, qui leur permettrait de tirer pleinement bénéfice d'une libéralisation, en particulier dans l'agriculture. Dans le même temps, ces pays constituent les marchés les plus prometteurs et aiguisent, à ce titre, les convoitises des pays du Nord. Ces intérêts croisés pourraient former les termes d'un "marchandage" considéré comme mutuellement bénéfique, du moins par les principaux acteurs qui sont désormais l'UE, les Etats-Unis et le G-22. De surcroît, la nouvelle donne que constitue l'émergence de cinq acteurs bien identifiés et représentatifs apporte une clarification et devrait permettre de prendre en compte l'hétérogénéité des pays du Sud. De ce point de vue, le contexte de Cancún pouvait sembler favorable à de nouvelles avancées de l'ouverture multilatérale. L'échec n'en est que plus symptomatique de l'inadéquation des structures de conduite des négociations et de la nécessité de les réformer. Cela pourrait passer, par exemple, par la création d'un support institutionnel permettant des négociations en comité restreint représentatif et dûment mandaté.

A défaut, les progrès les plus rapides au sein de l'OMC se feront en dehors des cycles, sur une base plurilatérale¹⁰ ou régionale. Partant, les grands dossiers d'intérêt pour les PED (pics tarifaires, agriculture) pourraient rester durablement à l'écart de la libéralisation, reportant sur les accords régionaux les avancées décisives. Les PED en subiraient doublement les inconvénients : certains se retrouveraient exclus des accords importants en raison de leur position géographique ou politique ; les autres subiraient de plein fouet l'asymétrie des rapports de force, qui préside toujours à la conclusion d'un accord régional liant une grande puissance à un pays en développement. C'est tout le paradoxe auquel le Brésil se trouve aujourd'hui confronté : partie prenante dans le blocage du cycle, ce pays risque de se voir imposer les conditions américaines pour la conclusion de l'accord de libre-échange des Amériques.

Lionel Fontagné & Sébastien Jean
s.jean@cepii.fr

10. On parle de progressivité lorsque le niveau des droits de douane augmente avec le degré de transformation des produits.

11. En avril 2000, 47 pays de l'OMC ont signé l'Accord sur les technologies de l'information concernant l'élimination de tous les droits de douane sur ces produits. L'Ile Maurice est le seul pays africain membre de l'Accord.

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2004
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
Bronka Rzepkowski
GRAPHIQUES :
Didier Boivin
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 40 15 70 00

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr
ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
3^{ème} trimestre 2004
Septembre 2003
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.*