



No. 2. FORMULES DE RÉDUCTION TARIFAIRE: l'importance des profils tarifaires

RÉSUMÉ

- *L'impact des formules de réduction dépend directement des structures tarifaires existantes des divers pays.*
- *Selon les formules et coefficients utilisés, les réductions tarifaires opérées dans un pays ayant un profil tarifaire uniforme peuvent avoir pour effet de réduire davantage la protection globale à la frontière que l'application de la même approche de réduction tarifaire à un pays dont le profil tarifaire est inégal.*
- *Cette conséquence risque d'être encore plus marquée si le pays dont le profil tarifaire est inégal peut conserver des droits élevés en désignant les produits correspondants comme produits sensibles.*
- *Une formule sous forme de fourchettes ou une formule à plusieurs niveaux pourrait constituer un moyen terme entre la formule du Cycle d'Uruguay et la formule suisse. Selon les formules applicables à l'intérieur de chaque fourchette ou à chaque niveau, l'on pourra parvenir à une plus grande proportionnalité et à une plus grande harmonisation qu'avec la formule du Cycle d'Uruguay, mais moins qu'avec la formule suisse.*
- *L'analyse de l'impact des différentes méthodes de réduction tarifaire est sensible à la spécificité de la définition des droits, du calcul des équivalents ad valorem et du traitement des contingents tarifaires.*

Ce dossier¹ examine les avantages et les inconvénients des différentes formules discutées dans le contexte des négociations sur l'agriculture. Il explique pourquoi il faut comprendre l'analyse de l'impact des formules de réduction tarifaire, et illustre l'importance que revêt une analyse décomposée, tout en mettant en relief certains des problèmes méthodologiques qui peuvent affecter les résultats.

Comment faire correspondre les objectifs et les formules des réductions tarifaires

Les négociations en cours n'ont pas encore débouché sur une formule de consensus pour la réduction des tarifs agricoles. L'accord-cadre d'août 2004 a proposé une approche à plusieurs niveaux de la réduction tarifaire pour tous les pays, sur la base de paramètres tenant compte des différentes structures tarifaires encore à déterminer.

L'une des principales difficultés qui entravent les progrès au sujet de cette proposition de caractère général tient au fait que les pays membres visent des objectifs extrêmement différents dans les négociations relatives à l'accès aux marchés. Ils peuvent être résumés comme suit:

- a) ambition – étendue des réduction des niveaux tarifaires moyens;
- b) harmonisation – les droits devraient être plus semblables d'un pays à l'autre après leur réduction;

- c) flexibilité – nécessité de répondre aux pré-occupations spécifiques des pays concernant les produits sensibles et les produits spéciaux; et
- d) proportionnalité – réductions proportionnellement moindres pour les pays en développement, en tant que manifestation du traitement spécial et différencié.

Quelques pays veulent des réductions tarifaires substantielles, surtout des crêtes tarifaires. D'autres veulent que les droits applicables aux produits sensibles ne soient réduits que modérément, voire pas du tout, tandis que beaucoup de pays en développement préféreraient, pour l'essentiel, que les produits spéciaux soient exemptés des réductions. D'autres font valoir que les réductions tarifaires dans les pays développés se traduiront par une érosion des préférences.

Différentes formules et approches ont été placées sur la table de négociation mais, jusqu'à présent, aucune ne répond aux besoins de tous les pays membres. Les principales formules et approches sont les suivantes:

- La *formule du Cycle d'Uruguay* envisage la négociation d'une réduction moyenne en pourcentage des droits sur un certain nombre d'années, avec une réduction minimum pour des lignes tarifaires déterminées.
- La *formule suisse*, qui harmonise les droits au niveau des différents pays et entre les pays et qui débouche sur un écart beaucoup plus réduit entre les droits maximums et minimums. Cette formule aboutit à une gamme étroite de droits et à un taux final maximum représentant l'équivalent du coefficient employé dans la

¹ Un document technique sur le même sujet contient plus de détails sur les questions techniques dans ce dossier : http://www.fao.org/trade/index_fr.asp

formule, quel qu'ait été le pourcentage du droit initial.

- L'*approche fondée sur les fourchettes* groupe les droits en fourchettes, selon leur niveau initial. La formule du Cycle d'Uruguay est utilisée avec des réductions moyennes et minimums différentes à l'intérieur de chaque fourchette pour les pays en développement et les pays développés.
- L'*approche mixte* classe les produits en trois groupes soumis à une réduction différente sur la base d'une formule différente, à savoir une formule du Cycle d'Uruguay pour un groupe et une formule suisse pour un autre. Les produits relevant du troisième groupe font l'objet de droits consolidés à un taux zéro. Les pays choisissent quels sont les droits à appliquer à chaque groupe.
- L'*approche à plusieurs niveaux* reflétée dans l'accord-cadre d'août 2004 revient en partie à l'approche fondée sur les fourchettes et classe les produits selon le niveau initial des droits. Néanmoins, elle laisse subsister la faculté d'appliquer n'importe quelle formule à un niveau quelconque.

Détermination de l'impact des différentes formules de réduction

Les différences qui caractérisent les profils tarifaires des divers pays peuvent avoir des incidences majeures sur l'impact des diverses formules. Les négociateurs doivent savoir quel est l'impact de ces formules sur le barème tarifaire de leur propre pays mais aussi savoir comment elles affectent les profils tarifaires des pays qui sont leurs partenaires commerciaux.

Il n'existe aucune méthode simple permettant de comparer les listes tarifaires. Une approche consiste à rassembler des statistiques sommaires sur les moyennes tarifaires. Bien qu'il y ait des divergences dans les estimations de ces statistiques sommaires, il est possible de formuler un certain nombre d'observations.

- Les taux consolidés moyens des pays développés tendent à être inférieurs à ceux des pays en développement. Mais la dispersion est plus grande dans les pays développés que dans les pays en développement pour les droits consolidés et les droits appliqués.
- Les crêtes tarifaires sont plus marquées dans les pays développés que dans les pays en développement dans les cas aussi bien des droits consolidés que des droits appliqués.
- Pour les pays développés, les droits consolidés sont *généralement* plus proches des droits appliqués, et fréquemment identiques, tandis que dans les pays en développement, il y a souvent un écart significatif entre les deux.

Les formules sont appliquées au niveau des lignes tarifaires et il faut analyser comment cela affecte chaque valeur tarifaire et non les moyennes.

Les négociateurs et les décideurs doivent bien comprendre quelles sont les lignes tarifaires qui risquent d'être affectées dans leurs pays et dans les pays qui sont leurs partenaires commerciaux.

Les figures 1 et 2 illustrent les profils tarifaires de l'UE et du Cameroun et l'importance des détails.

Le profil de l'UE fait apparaître une série de droits extrêmement divers et des crêtes significatives. Le profil des droits appliqués reflète un écart minime entre les taux des droits appliqués et les droits consolidés. En revanche, le Cameroun a un profil uniforme pour ce qui est des droits consolidés, tous ayant été consolidés à un taux de 80%, mais les droits appliqués sont bien moindres, fluctuant entre 5 et 30%.

UNIFORMITÉ DES STRUCTURES TARIFAIRES

L'uniformité du profil peut, dans une large mesure, déterminer l'impact des réductions tarifaires. Supposons par exemple qu'il y ait trois niveaux dans le cas desquels les droits supérieurs à 100% sont réduits selon une formule du Cycle d'Uruguay, les droits compris entre 20 et 100% étant soumis à une formule suisse et ceux du troisième niveau étant réduits dans de moindres proportions. Considérons ensuite le cas d'un pays ayant un profil tarifaire inégal, un petit nombre de crêtes tarifaires, un nombre modéré au deuxième niveau mais la majorité au troisième niveau, qui est soumis aux réductions proportionnelles les plus faibles. L'impact global sur les niveaux de protection d'un tel pays pourrait être beaucoup faible² que dans le cas d'un pays pour lequel *toutes* les lignes tarifaires sont, par exemple, consolidées à un taux de 90% et soumises à la même formule suisse de réduction. Ce phénomène pourra être encore plus marqué si le pays dont le profil tarifaire est inégal peut protéger les droits les plus élevés en désignant les produits correspondants comme produits sensibles.

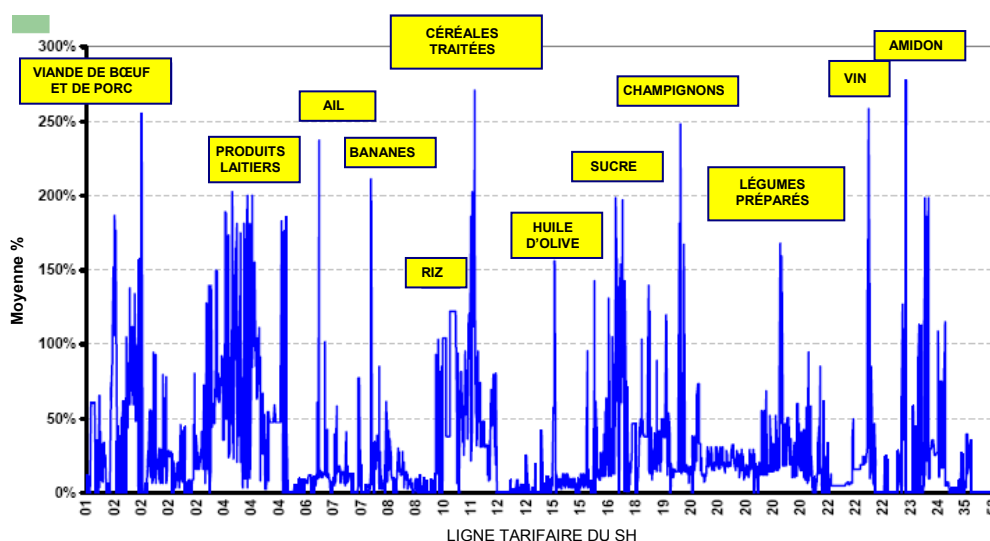
DROITS CONSOLIDÉS PAR OPPOSITION AUX DROITS APPLIQUÉS

Il se peut que les pays en développement doivent, par application d'une formule de réduction, réduire davantage les taux consolidés que les pays développés. Cependant, comme il existe fréquemment un écart important entre les droits appliqués et les droits consolidés dans les pays en développement, l'on dit souvent que cela n'est pas un problème car cela n'affecte pas les niveaux existants.

Cela peut être vrai pour toutes les lignes de produits de certains pays mais, toutefois, ne s'applique généralement pas aux lignes de produits plus protégés dans d'autres pays. Quelques pays en développement font valoir que l'écart entre les droits appliqués et les droits consolidés leur permet de relever les droits appliqués dans la limite du plafond consolidé comme mesure de sauvegarde. Cela est considéré comme important pour les pays qui ne peuvent pas invoquer la sauvegarde spéciale (SSG). La proposition tendant à instituer un mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) pour tous les pays en développement pourrait en éliminer la nécessité.

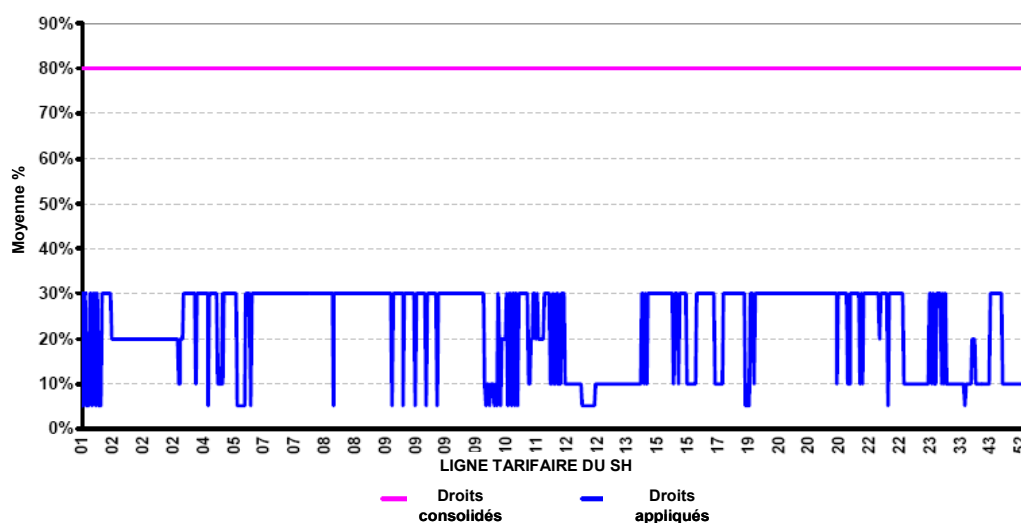
² Les réductions tarifaires sont examinées plus en détail dans le document technique de la FAO No. 2 sur les politiques commerciales relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture.

Figure 1: Répartition des droits appliqués par l'UE, par chapitres du SH



Source: ICONE (2004) *Possible ways of breaking the present deadlock*. Document présenté à la consultation informelle d'experts de la FAO sur les formules de réduction des droits. Genève (Suisse), 12-13 juillet 2004. Note: Les droits autres que les droits *ad valorem* ont été convertis en équivalents *ad valorem*.

Figure 2: Répartition de la structure tarifaire du Cameroun par chapitres du SH



Source: ICONE (2004) *ibid.*

CONSTRUCTION DES PROFILS TARIFAIRES

Pour analyser les différentes formules, il faut manifestement définir avec exactitude les profils tarifaires, mais leur analyse est complexe. Les caractéristiques différentes des profils tarifaires peuvent déboucher sur de grandes fluctuations des réductions attendues d'une formule donnée.

Le document technique No. 2 de la FAO sur les politiques commerciales relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture explique en détail un certain nombre de problèmes méthodologiques. Ceux-ci sont notamment les suivants:

Niveau de la définition des droits

Les structures tarifaires pouvant être analysées dépendent fréquemment de la disponibilité de données. L'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sera appliqué au niveau de la

ligne tarifaire, mais des données détaillées sont rarement disponibles en dehors des pays intéressés. L'analyse pourra se situer à un niveau plus global (classification à six chiffres ou à huit chiffres du Système harmonisé), ce qui risque de dissimuler des conséquences importantes pour les différents droits.

Séries de données utilisées

Les séries de données disponibles présentent plusieurs lacunes. Par exemple, il y a souvent peu d'équivalents *ad valorem* (voir ci-dessous) de sorte qu'il est difficile pour les analystes de décrire avec exactitude les profils tarifaires existants. En outre, comme il arrive fréquemment que les préférences ne soient pas pleinement prises en considération, il est difficile d'évaluer l'impact sur les produits qui accordent des préférences ou qui en bénéficient.

Conversion de droits spécifiques

Pour construire des profils, il faut convertir des droits autres que des droits *ad valorem* (par exemple des droits spécifiques appliqués sur la base de x \$/la tonne) en *équivalents ad valorem* (c'est-à-dire un pourcentage de la valeur des produits). Étant donné le nombre de droits qui, dans certains pays, ne sont pas fixés sur une base *ad valorem*, cela peut être un obstacle majeur pour les analystes et les négociateurs. Les lignes tarifaires spécifiques peuvent être converties en *équivalents ad valorem* en divisant le droit spécifique par le prix du produit. Toutefois, le choix de ce prix peut donner des résultats extrêmement différents, lesquels peuvent également dépendre de l'année prise comme année de référence. Par exemple, si les cours mondiaux sont modérés une année donnée, l'*équivalent ad valorem* correspondant sera plus élevé que s'ils étaient plus fermes.

La définition des contingents tarifaires et la façon dont ils sont pris en considération dans le calcul des équivalents tarifaires sont importantes elles aussi étant donné que les équivalents peuvent varier selon que le contingent d'importation a ou non été atteint. D'autres problèmes ont trait à la définition des prix de référence à l'importation et aux droits saisonniers.

Quelles sont les conclusions qui se dégagent des faits?

Étant donné les réserves formulées ci-dessus à propos du calcul et de l'analyse des profils tarifaires, comment les différentes formules pourraient-elles permettre d'atteindre des objectifs divergents?

Le tableau 1 illustre de façon succincte ce succès relatif. L'approche à plusieurs niveaux n'y figure pas étant donné que les résultats dépendent des niveaux et des formules adoptés, lesquelles affectent à leur tour les objectifs qui sont ou ne sont pas atteints.

La *formule du Cycle d'Uruguay* est celle qui vient en tête pour ce qui est de la flexibilité, suivie par les formules mixte, à fourchettes et suisse. En ce qui concerne l'harmonisation, c'est la formule suisse qui vient au premier rang, suivie par la formule à fourchettes et la formule mixte.

Bien qu'elle aboutisse à une réduction moyenne des droits, la *formule du Cycle d'Uruguay* ne

parvient pas à réduire sensiblement les crêtes tarifaires et est souvent rejetée car sa flexibilité peut facilement donner lieu à des abus.

La *formule suisse* débouche sur une réduction, particulièrement des crêtes tarifaires, mais cette réduction peut être extrêmement inégale pour les divers pays. D'une façon générale, elle aboutirait à des réductions moyennes plus élevées des droits consolidés des pays en développement que de ceux des pays développés. Elle va par conséquent à l'encontre de l'objectif de proportionnalité.

L'impact d'une *formule mixte* est plus difficile à apprécier. Les résultats dépendent pour une large part des paramètres utilisés pour définir aussi bien l'ampleur des groupes tarifaires que les coefficients employés dans les formules de réduction. Comme dans le cas de la *formule suisse*, il y a des réductions mais, ici également, cette formule risque fort d'aller à l'encontre de l'objectif de proportionnalité étant donné que les crêtes tarifaires ne sont réduites que si la fourchette appliquée conformément au Cycle d'Uruguay est très réduite. Cette incertitude a été l'une des principales raisons pour lesquelles aucun accord ne s'est dégagé sur l'adoption de cette formule.

La *formule à fourchettes* offre un moyen terme entre la formule du Cycle d'Uruguay et la formule suisse pour ce qui est la proportionnalité et pourrait déboucher sur une plus grande harmonisation que la formule du Cycle d'Uruguay. Elle peut effectivement réduire les crêtes tarifaires, même si ce n'est pas dans la même mesure que la formule suisse. Par conséquent, elle concilie mieux la réalisation des divers objectifs que si la formule du Cycle d'Uruguay ou la formule suisse seulement était appliquée.

Conclusion

Les faits portent à conclure que les différentes formules et approches suggérées jusqu'à présent répondent à des degrés divers aux objectifs divergents qui sont visés. En combinant les caractéristiques de plusieurs d'entre elles, il pourrait être possible de parvenir à un consensus sur une approche à plusieurs niveaux acceptable par tous les membres.

Néanmoins, l'un des principaux enseignements à tirer a trait à la nécessité d'évaluer les incidences des différentes formules présentées dans les négociations en cours au niveau des divers pays.

Tableau 1: Comparaison des formules au regard des objectifs visés

	Cycle d'Uruguay	Suisse	À fourchettes	Mixte
Ambition	Oui	Oui	Oui	Non garantie
Harmonisation	Non	Oui	Non garantie	Non garantie
Flexibilité	Oui	Non	Limitée	Oui
Proportionnalité	Oui	Non	Oui	Non

Source: Tiré de Konandreas, P. (2004) Incorporating constrained flexibility in tariff reductions: a dynamic formula. Document miméographié, 9 juillet 2004. Présenté à la consultation informelle d'experts de la FAO sur les formules de réduction tarifaire, Genève (Suisse), 12-13 juillet 2004.