

CONSOLIDATIONS TARIFAIRES, PROTECTION INUTILISÉE ET LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES AGRICOLES

Peter Walkenhorst et Nora Dihel

TABLE DES MATIÈRES

Rappel	256
Questions relatives à la libéralisation des tarifs agricoles	257
Libéralisation tarifaire dans le cadre de l'AACU	258
Protection tarifaire dans le secteur agroalimentaire	258
Taux tarifaires consolidés ou taux tarifaires appliqués	259
Modéliser l'impact de la libéralisation des tarifs agricoles.....	265
Spécification du modèle et données pertinentes	265
Scénarios	266
Analyse des résultats	267
Conclusions	270
Bibliographie	273

Les auteurs, économistes à la Direction des échanges, expriment leur reconnaissance à Przemyslaw Kowalski pour son assistance dans les recherches et remercient Jørgen Elmeskov, Ken Heydon, Tony Kleitz, Pete Liapis, Paul Schreyer et Paul Swaim pour leurs commentaires constructifs sur les premières versions de cet article. Les erreurs qui pourraient subsister sont du fait des auteurs.

RAPPEL

L'Accord sur l'Agriculture du Cycle d'Uruguay (AACU), signé en avril 1994, a fait entrer pour la première fois les produits agricoles dans le champ d'application des règles du GATT. Les pays signataires se sont engagés à réduire la protection aux frontières, les subventions à l'exportation et le soutien intérieur. Les négociations de suivi pour une libéralisation approfondie des échanges agricoles ont été lancées en mars 2000 dans le cadre du programme implicite de l'AACU. De plus, à la suite de la réunion ministérielle de l'OMC à Doha (Qatar) en novembre 2001, les négociations sur l'agriculture sont devenues une partie intégrante d'un processus unique selon lequel pratiquement toutes les négociations liées aux échanges doivent être conclues avant la fin de 2004.

Un certain nombre d'études ont évalué et chiffré les effets de l'AACU et des nouvelles phases prévues de réforme sur les marchés agricoles. Il s'agit à la fois de comptes rendus descriptifs de la mise en œuvre de l'accord existant (OCDE, 2001a) et d'analyses sur modèle des effets de la libéralisation des échanges agricoles sur la production, la consommation et le commerce. Parmi ces dernières études, on peut citer : Zhu, Cox, et Chavas (1999) qui simulent, dans une situation d'équilibre du marché, les effets de l'AACU et d'une libéralisation commerciale intégrale dans le secteur mondial des produits laitiers, Blake, Rayner et Reed (1999), qui évaluent les effets de l'AACU dans le contexte des réformes de la politique agricole commune de l'Union européenne, et Hertel, Anderson, François et Martin (2002) qui examinent dans quelle mesure la libéralisation multilatérale des politiques agricoles et non agricoles affecterait les marchés agricoles et le bien-être.

Étant donné la complexité de l'AACU, il est difficile d'en représenter intégralement les caractéristiques dans des modèles économiques. Aussi, les analystes posent des hypothèses simplificatrices concernant le processus de libéralisation des échanges. L'une d'elles est que les plafonds tarifaires qui ont été consolidés dans l'AACU et qui forment la base des engagements de réduction tarifaire sont identiques aux droits de douane qui sont effectivement appliqués dans les pays membres de l'OMC. Cette hypothèse implique qu'une réduction négociée des taux consolidés se traduirait par une réduction similaire des taux auxquels sont confrontés les négociants dans tous les pays et pour tous les produits. Toutefois, comme on le fait valoir ici, le fait que les réformes des politiques s'appliquent aux taux consolidés et non aux taux appliqués peut avoir d'importantes conséquences pour les résultats des

modélisations. En particulier, l'existence d'une « protection inutilisée » sous la forme de taux consolidés supérieurs aux taux appliqués peut modifier considérablement l'étendue et la structure des avantages découlant de la libéralisation des échanges.

Ce document s'appuie sur des données concernant les tarifs consolidés et appliqués fournies par la Base de données sur l'accès aux marchés agricoles et sur le modèle d'équilibre général calculable du Projet d'analyse des échanges mondiaux (Global Trade Analysis Project, GTAP) pour évaluer les effets des réformes tarifaires sous différentes hypothèses selon lesquelles les tarifs effectivement appliqués reflètent plus ou moins intégralement les réductions négociées des tarifs consolidés. Les tarifs appliqués conditionnels – définis comme la valeur la plus faible entre les taux consolidés après application des réductions tarifaires négociées et les taux appliqués initiaux – sont calculés et intégrés dans la base de données GTAP. À partir de ces informations, plusieurs scénarios de réforme des politiques commerciales sont évalués, les simulations de réductions tarifaires sur la base des taux appliqués conditionnels étant comparées avec des simulations de réformes représentées par des réductions des droits appliqués ou consolidés initiaux. Les résultats montrent dans quelles circonstances une représentation détaillée des structures tarifaires dans les modèles économiques appliqués apparaît plus particulièrement justifiée.

Le reste de l'article s'articule comme suit. La deuxième section passe brièvement en revue les dispositions de l'AACU relatives à l'accès aux marchés et décrit le niveau et la structure des tarifs agroalimentaires appliqués et consolidés dans les pays de l'OCDE. La troisième section présente le cadre analytique pour les scénarios de libéralisation, ainsi que les résultats de l'analyse. La dernière section est consacrée aux conclusions.

QUESTIONS RELATIVES À LA LIBÉRALISATION DES TARIFS AGRICOLES

Une question centrale pour les échanges de produits agroalimentaires concerne les règles qui gouvernent l'accès aux marchés. Avec l'entrée en vigueur de l'AACU, les contingents et prélèvements variables à l'importation appliqués aux produits agroalimentaires ont été convertis en leurs équivalents tarifaires. Les droits de douane ont été consolidés et abaissés en moyenne de 36 pour cent (de 24 pour cent pour les pays en développement) au cours de la période de mise en œuvre, 1995-2000 (1995-2004 pour les pays en développement). Parallèlement ont été instaurés des contingents tarifaires qui autorisent les importations de certaines quantités de produits agroalimentaires à des taux tarifaires réduits. Le processus de libéralisation des droits de douane est susceptible de se poursuivre après la période de mise en œuvre de l'AACU : en novembre 2001, les ministres des pays

de l'OMC ont fait de l' « amélioration substantielle de l'accès aux marchés » un de leurs objectifs pour les négociations en cours sur les échanges agricoles.

Libéralisation tarifaire dans le cadre de l'AACU

Plusieurs analystes ont relevé que les réductions tarifaires dans le contexte de l'AACU n'ont pas amélioré notablement l'accès aux marchés (Hathaway et Ingco, 1995 ; Wainio, Hasha et Skully, 1998). L'ampleur limitée des effets de l'AACU a été imputée à plusieurs facteurs. Tout d'abord, la conversion des mesures non tarifaires en tarifs consolidés n'a pas été suivie de près, de sorte que des tarifs consolidés ont été souvent fixés à des taux supérieurs aux équivalents tarifaires des contraintes quantitatives. Par conséquent, au moins dans un premier temps, les réductions tarifaires prévues par l'AACU ont dû éliminer la protection artificielle engendrée par la « tarification sale ». De plus, quelques pays ont fixé leurs tarifs par une combinaison de taux spécifiques (par unité) et de taux *ad valorem*, ce qui offre un moyen de protéger très efficacement certains segments des marchés (Bureau, Fulponi et Salvatici, 2000).

Un autre facteur concerne la méthode d'allocation des réductions tarifaires entre les produits. Les pays disposaient d'une marge de souplesse considérable pour appliquer ces réductions, puisque la formule reposait sur des moyennes simples. Les droits de douane applicables à des produits agroalimentaires moins importants sur le plan intérieur ou les droits qui étaient déjà fixés à des niveaux faibles ont été souvent réduits à raison de pourcentages supérieurs à la moyenne, tandis que les droits applicables à des produits politiquement sensibles n'ont été abaissés qu'à hauteur du minimum requis de 15 pour cent. En conséquence, les effets escomptés des réductions tarifaires ont été sensiblement atténués (Josling et Tangermann, 1994).

Une autre cause importante de l'effet limité des réductions tarifaires dans le cadre de l'AACU tient simplement au niveau absolu de la protection aux frontières pour certains produits agroalimentaires. Les droits de douane dans le secteur agroalimentaire sont restés beaucoup plus élevés que dans le secteur manufacturier, et il n'était pas rare qu'ils atteignent plusieurs centaines de pour cents (OCDE, 1999). De fait, nombre de tarifs étaient excessivement élevés, et le sont restés même après les réductions dans le contexte de l'AACU. Ces réductions ont simplement atténué quelque peu le niveau des tarifs, qui reste quand même prohibitif.

Protection tarifaire dans le secteur agroalimentaire

À l'échelle mondiale, la moyenne simple des tarifs agroalimentaires consolidés (compte non tenu des accords commerciaux préférentiels) a été estimée à 62 pour cent (Gibson, Wainio, Whitley et Bohman, 2001). Les pays en développement ont en général des taux consolidés plus élevés que les pays développés. Si

l'on considère les produits, le tabac, la viande, les produits laitiers, le sucre et les produits édulcorants affichaient les taux tarifaires moyens les plus élevés, tandis que les produits horticoles et les fruits étaient les produits relativement le moins protégés. Toutefois, les droits de douane varient considérablement d'un pays à l'autre et d'un produit à l'autre, de sorte que les moyennes régionales et mondiales devraient être interprétées avec prudence.

Les tarifs consolidés représentent les tarifs maximums autorisés que les membres de l'OMC ont recensés dans le cadre de leurs engagements du cycle d'Uruguay. Ces taux sont utilisés pour servir de base aux réductions tarifaires négociées. L'application de droits d'importation supérieurs aux taux consolidés n'est pas autorisée, à moins que les partenaires commerciaux lésés par la modification des droits de douane ne soient indemnisés.

En revanche, les pays ont toute latitude pour appliquer des droits d'importation inférieurs aux taux consolidés. De fait, quelques membres de l'OCDE et de nombreux pays non membres perçoivent des droits inférieurs à leurs taux consolidés. À la différence des tarifs consolidés, les tarifs appliqués peuvent être modifiés sans notification préalable auprès de l'OMC ni indemnisation des partenaires commerciaux dès lors qu'ils n'excèdent pas les taux consolidés.

Taux tarifaires consolidés ou taux tarifaires appliqués

Pour les besoins de l'analyse, il est important de faire la distinction entre les taux consolidés et les taux effectivement appliqués. Les droits de douane consolidés sont au coeur des négociations commerciales et constituent le niveau de référence pour les réductions tarifaires négociées. En comparaison, les taux appliqués sont les droits d'importation auxquels les négociants sont confrontés et qui déterminent les flux d'échanges. Les tarifs effectivement appliqués pouvant être plus bas que les tarifs consolidés, une réduction négociée des taux consolidés ne se traduit pas nécessairement par une réduction correspondante des taux appliqués. Il peut en résulter une incidence nulle sur les taux appliqués, une réduction à raison d'un pourcentage plus faible que pour le taux consolidé ou une réduction équivalente, suivant la différence entre les taux consolidés et appliqués et l'ampleur de la réduction tarifaire négociée¹. Le tarif appliqué conditionnel après une réduction tarifaire négociée est déterminé par l'équation (1) :

$$AR_{t+1} = \begin{cases} BR_t - TC & \text{if } BR_t - TC < AR_t \\ AR_t & \text{if } BR_t - TC \geq AR_t \end{cases} ; \quad (1)$$

où AR et BR désignent respectivement le taux appliqué et le taux consolidé, et TC la réduction tarifaire qui a été négociée dans la période de base t pour être mise en œuvre dans la période ultérieure $t+1$.

Les droits de douane appliqués conditionnels après des réductions tarifaires hypothétiques peuvent être calculés à partir des données sur les tarifs consolidés et appliqués de la base de données sur l'accès aux marchés agricoles (AMAD). Celle-ci contient des données tarifaires sur un grand nombre de membres de l'OMC, notamment sur tous les pays de l'OCDE. Elle est mise à la disposition du public et peut être consultée sur le site Internet www.amad.org.

La base AMAD contient des données sur les droits consolidés dans l'année de référence pour l'application de l'AAUC (1995) et dans la dernière année d'application (2000, 2004 pour les pays en développement). Étant donné que les pays doivent réduire leurs droits de douane par paliers égaux, on peut calculer les taux consolidés pour une année donnée de la période d'application en attribuant un coefficient de pondération approprié aux taux consolidés de référence et finaux. Par ailleurs, l'AMAD donne des informations sur les taux tarifaires appliqués dans la plupart des pays pour certaines années de la période 1995-2000.

L'une des principales difficultés de l'analyse des tarifs appliqués et consolidés visant les produits agroalimentaires dans différents pays consiste à exprimer les taux tarifaires sous une forme comparable. Certains pays raisonnent uniquement en termes de taux *ad valorem* (en pourcentage), tandis que d'autres utilisent des droits spécifiques, exprimés par exemple en dollars des États-Unis par kg, ou des droits composés qui conjuguent un droit *ad valorem* et un élément spécifique. Gibson, Wainio, Whitley, et Bohman (2001) ont décrit une méthode permettant de convertir ces tarifs spécifiques et composés en équivalents *ad valorem* à l'aide des informations contenues dans la base de données AMAD. En particulier, on utilise les données sur les valeurs unitaires mondiales à l'importation pour convertir les tarifs spécifiques en équivalents *ad valorem*.

Une autre question concerne le niveau d'agrégation auquel les tarifs sont notifiés. Les membres de l'OMC spécifient leurs tarifs douaniers à divers niveaux de détail par produit. Certains pays emploient des définitions de produit étroites (définitions à huit chiffres ou à dix chiffres du Système harmonisé (SH) de l'Organisation mondiale des douanes) et déclarent un grand nombre de lignes tarifaires, tandis que d'autres décrivent leurs tarifs douaniers à l'aide de définitions plus larges (par exemple au niveau à six chiffres de la classification SH). En outre, dans certains cas, les tarifs effectivement appliqués sont notifiés à un niveau d'agrégation différent de celui des taux consolidés. Un certain regroupement est nécessaire pour permettre de comparer les tarifs douaniers d'un pays à l'autre et d'un produit à l'autre. Dans ce contexte, il convient de se demander quels coefficients de pondération seraient particulièrement indiqués pour agréger les lignes tarifaires individuelles. Si certains analystes ont préconisé l'utilisation des flux d'échanges comme coefficients d'agrégation, de manière à tenir compte de l'importance variable des produits (Gehlhar et Wainio, 2002), d'autres ont préféré les moyennes simples des lignes tarifaires pour éviter le biais découlant de l'interdépendance des

niveaux tarifaires et des flux commerciaux (OCDE, 1999 et 2002 ; Gibson *et al.*, 2001). Pour refléter l'importance économique variable des produits tout en évitant de donner des poids faibles à des lignes tarifaires qui font l'objet de droits très élevés, avec pour résultat de faibles volumes d'échanges, une solution consisterait à utiliser les parts de consommation comme coefficients de pondération pour les lignes tarifaires individuelles. Toutefois, on ne dispose pas de données cohérentes au niveau de désagrégation requis qui permettraient de calculer des indicateurs tarifaires pondérés par la consommation.

Cette étude utilise les moyennes simples des lignes tarifaires et suit la procédure esquissée dans Gibson *et al.* Afin de calculer pour 1997 des équivalents *ad valorem* des taux consolidés et appliqués dans tous les pays de l'OCDE et dans certains pays non membres. L'année 1997 a été retenue parce qu'elle coïncide avec l'année de référence de la base de données GTAP-5. Lorsque la base AMAD ne contenait pas d'informations sur les tarifs appliqués dans certains pays en 1997 (République tchèque, Islande, Corée, Norvège, Pologne, Turquie), on a utilisé les informations correspondantes pour 1996, et lorsque les taux appliqués de 1996 dépassaient les taux consolidés de 1997, ces taux appliqués ont été ajustés de manière à égaler les consolidations correspondantes. En outre, le Japon et la Corée n'ayant pas pris d'engagements ou notifié des tarifs douaniers pour le riz, la protection du marché du riz dans ces deux pays a été estimée au moyen des valeurs de l'écart entre les prix à la frontière et les prix intérieurs tirées de la base de données de l'OCDE sur les ESP et les ESC (OCDE, 2001b).

Les données sur les tarifs agroalimentaires au niveau par produit à six chiffres ou à huit chiffres du Système harmonisé ont été agrégées en neuf groupes de produits (céréales, oléagineux et huiles végétales ; sucre ; fruits et légumes ; produits laitiers ; viande bovine et ovine ; viande porcine et volaille ; fibres et bois ; aliments préparés), à l'aide de la moyenne des lignes tarifaires du groupe considéré. À la différence de Gibson *et al.*, les tarifs sous quota et les tarifs hors quota sont pris en compte pour les produits qui sont soumis à des contingents tarifaires. L'intégration des tarifs sous quota dans les calculs se justifie par le fait que de nombreux contingents tarifaires ne sont que partiellement utilisés (OCDE, 2001a et 2002), si bien que dans ces cas les tarifs sous quota représentent la contrainte effective marginale sur les échanges additionnels. Le tableau 1 présente les résultats concernant la protection tarifaire pour différents produits et la relation entre les taux consolidés et les taux appliqués.

La protection des marchés agroalimentaires est très variable d'un pays de l'OCDE à l'autre, mais à l'intérieur même de chaque pays les taux et structures tarifaires varient considérablement². À titre d'exemple, en Corée les tarifs consolidés et appliqués moyens pour les céréales dépassent 200 pour cent, tandis que les droits d'importation moyens sur les fibres et le bois sont inférieurs à 15 pour cent. De surcroît, le rapport entre taux appliqués et taux consolidés varie fortement :

Tableau I. Tarifs douaniers moyens pour les produits agroalimentaires dans les pays de l'OCDE, 1997

	Pourcentage								
	Céréales	Oléagineux et huiles végétales	Sucre	Fruits et légumes	Produits laitiers	Viande bovine et ovine	Viande porcine et volaille	Fibres et bois	Aliments préparés
Taux appliqués (équivalents ad valorem)									
ANZCERTA	0.2	1.1	5.0	1.2	8.4	0.8	1.5	0.3	4.5
Canada	12.0	9.0	8.8	2.6	136.0	51.7	39.3	1.2	16.8
Pays d'Europe centrale et du Sud-Est	33.7	10.1	51.2	23.7	69.4	28.3	21.4	7.2	27.4
AELE	46.1	56.3	57.1	39.8	141.5	139.5	92.1	4.0	55.3
UE-15	64.1	12.1	126.8	14.1	122.5	78.7	37.1	1.2	40.3
Japon	142.2	11.6	81.1	12.0	77.6	19.8	8.5	5.9	20.7
Corée	227.5	30.2	6.9	91.7	77.9	24.7	13.7	6.8	72.2
Mexique	31.6	14.6	7.4	13.3	42.4	32.6	16.6	8.9	15.0
États-Unis	3.3	7.6	23.6	4.5	48.0	4.6	2.4	3.1	10.8
Reste du monde	3.4	17.5	16.4	13.7	19.5	16.2	13.3	9.8	22.6
Taux consolidés (équivalents ad valorem)									
ANZCERTA	1.0	2.4	10.2	3.5	12.8	3.6	5.0	1.3	10.7
Canada	12.0	9.0	8.8	2.6	136.0	51.7	39.3	1.2	16.8
Pays d'Europe centrale et du Sud-Est	57.5	19.6	77.3	29.6	87.6	40.8	29.7	11.4	43.9
AELE	163.0	136.6	129.5	89.3	357.8	303.1	169.7	17.8	126.8
UE-15	64.1	12.1	126.8	14.1	122.5	78.7	37.1	1.2	40.3
Japon	175.1	24.4	115.2	35.4	280.0	46.9	51.4	14.6	54.4
Corée	263.2	44.0	22.9	102.1	85.3	27.9	24.4	13.5	90.3
Mexique	60.4	46.8	102.3	41.5	67.1	80.7	39.7	40.8	54.1
États-Unis	3.3	7.6	23.6	4.5	48.0	4.6	2.4	3.1	10.8
Reste du monde	35.5	74.0	97.5	60.5	91.9	83.0	65.5	48.5	84.9

Note : ANZCERTA : Accord de rapprochement économique entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande ; Pays d'Europe centrale et du Sud-Est : République tchèque, Hongrie, Pologne, Turquie ; AELE : Association européenne de libre-échange (Islande, Norvège, Suisse) ; reste du monde : moyenne des taux tarifaires des principaux pays échangeant des produits agricoles en Afrique (Afrique du Sud), en Asie (Inde) et en Amérique latine (Brésil). Voir le texte pour une explication de la méthodologie.

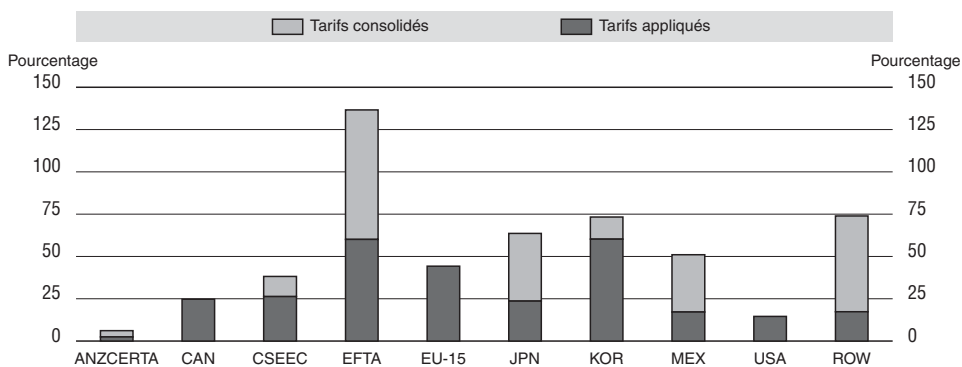
Source : Auteurs, à partir de données de l'AMAD.

pour les produits laitiers les tarifs appliqués moyens sont inférieurs de moins de 10 pour cent aux tarifs consolidés, tandis que pour le sucre les taux effectivement appliqués sont inférieurs de plus des deux tiers aux taux consolidés. Cela signifie qu'une réduction négociée des droits de douane de 10 pour cent entraînerait déjà des réductions des tarifs appliqués sur les produits laitiers et ouvrirait les marchés correspondants, alors que la « concession » devrait être supérieure à 65 pour cent pour induire un recul de la protection tarifaire sur le marché sucrier coréen. Par conséquent, des réductions uniformes des tarifs consolidés peuvent produire des effets très variables suivant les secteurs agroalimentaires.

Les graphiques 1 et 2 présentent un résumé des droits appliqués et consolidés moyens dans l'agroalimentaire, respectivement par pays/région et par groupe de produits. Dans les deux cas, les indicateurs tarifaires sont calculés comme des moyennes simples des catégories de produits et des pays. La comparaison entre pays révèle une protection tarifaire relativement faible en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Amérique du Nord, mais des droits d'importation élevés au Japon, en Corée et parmi les membres de l'AELE. On constate aussi une grande diversité des ratios taux appliqués/taux consolidés. Ainsi, au Canada, dans l'Union européenne, en Suisse et aux États-Unis les tarifs appliqués NPS sont égaux aux taux consolidés,

Graphique 1. Droits de douane moyens sur les produits agroalimentaires dans les pays de l'OCDE, 1997

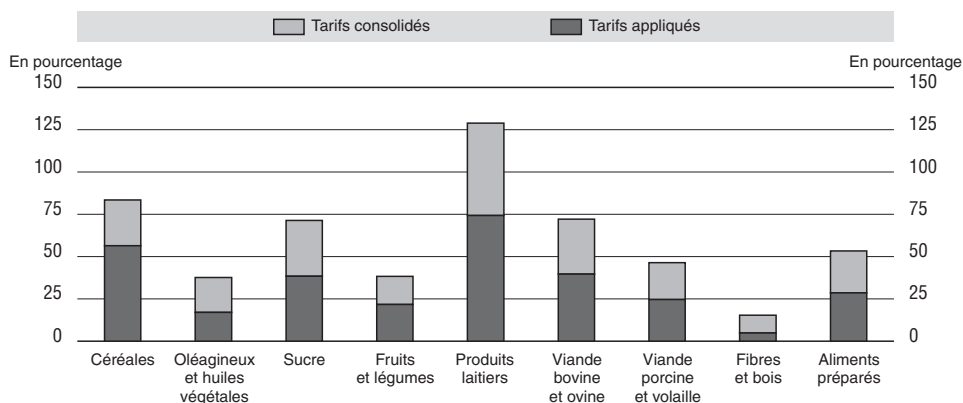
En pourcentage



Note : ANZCERTA : Accord de rapprochement économique entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande ; CSEEC : pays d'Europe centrale et du Sud-Est (République tchèque, Hongrie, Pologne, Turquie) ; AELE : Association européenne de libre-échange (Islande, Norvège Suisse). Les moyennes par pays et par région ont été calculées comme des moyennes simples des tarifs moyens dans les neuf groupes de produits agroalimentaires énumérés au tableau 1.

Graphique 2. Droits de douane moyens sur les produits agroalimentaires dans la zone OCDE, par groupe de produits, 1997

En pourcentage



Note : Les moyennes par groupe de produits sont des moyennes simples des tarifs moyens dans les groupes de produits correspondants pour les dix pays/régions figurant au tableau 1.

Source : Auteurs, sur la base de données de l'AMAD.

tandis qu'au Mexique les taux effectivement appliqués sont en moyenne inférieurs des deux tiers aux taux consolidés³. La plus forte différence relative entre taux appliqués et taux consolidés est observée pour la catégorie « Reste du monde », qui regroupe le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud. Ces résultats s'accordent avec ceux de Gibson *et al.* (2001), qui signalent des niveaux particulièrement élevés de « protection inutilisée » dans de nombreux pays en développement.

Les droits moyens les plus élevés s'appliquent aux produits laitiers, et les plus bas aux fibres et bois. Les moyennes par produit des taux appliqués sont toutes inférieures de plus de 40 pour cent aux taux consolidés. L'écart le plus prononcé entre les taux moyens est observé pour les fibres et bois (taux appliqués inférieurs de 62 pour cent aux taux consolidés) et le plus faible pour les fruits et légumes (taux appliqués inférieurs de 41 pour cent aux taux consolidés). Il convient de noter que les écarts entre les tarifs consolidés et les droits effectivement acquittés à la frontière sont en général plus élevés que ce qu'indique le tableau 1, car de nombreux pays autorisent des importations dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels à des tarifs inférieurs aux taux NPF. On peut citer en exemple les accords commerciaux régionaux où le Système généralisé de préférences qui facilite l'accès des exportateurs des pays en développement aux marchés des pays développés. La

différence entre les taux consolidés et les taux NPF appliqués doit donc être considérée comme un niveau plancher de la « protection inutilisée » dans les tarifs douaniers existants.

L'analyse précédente a souligné les différences entre les tarifs consolidés et les tarifs appliqués pour les produits agroalimentaires dans les pays de l'OCDE. Ces différences sont en principe bien connues, et les analystes devraient savoir que les réductions tarifaires négociées s'appliquent aux taux consolidés et ne se traduisent pas nécessairement par des réductions correspondantes de la protection aux frontières effective. Pourtant, la plupart des études quantitatives n'intègrent pas les différences existantes entre taux consolidés et taux appliqués pour évaluer les effets de la libéralisation négociée des échanges. Une prise en compte de la dichotomie des taux tarifaires par des ajustements *ad hoc* de l'analyse apparaît en général difficile et peu satisfaisante, étant donné la fluctuation considérable des ratios tarifs consolidés/tarifs appliqués d'un produit à l'autre et d'un pays à l'autre⁴. De surcroît, la complémentarité et la substituabilité des produits, l'importance du commerce agroalimentaire international et les effets d'équilibre général, y compris les variations des termes de l'échange, engendrent des liens entre produits et pays qui sont difficiles à évaluer sans l'aide de modèles économiques appliqués.

MODÉLISER L'IMPACT DE LA LIBÉRALISATION DES TARIFS AGRICOLES

Les modèles d'équilibre général calculables peuvent intégrer des tarifs appliqués excessivement élevés et refléter correctement l'effet nul de faibles modifications tarifaires. En revanche, l'existence d'un système tarifaire dual caractérisé par des taux consolidés liés aux politiques commerciales et des taux appliqués liés aux flux commerciaux, qui peut donner naissance à une « protection inutilisée », nécessite des ajustements de la base de données du modèle. Dans les paragraphes qui suivent, ces ajustements sont décrits et effectués de manière à évaluer dans quelle mesure la prise en compte des différences entre tarifs consolidés et tarifs appliqués altère les estimations quantitatives des gains de bien-être découlant de la libéralisation des échanges.

Spécification du modèle et données pertinentes

L'analyse quantitative s'appuie sur la base de données et le modèle GTAP, désormais bien établis. Le GTAP, modèle d'équilibre général calculable statique et multirégional, fonctionne sous les hypothèses de concurrence parfaite et de rendements d'échelle constants. Il intègre les flux commerciaux bilatéraux, les marges de transport international, et les taux de protection à l'importation par pays et par secteur. Le modèle GTAP permet donc de déterminer les variations de la production, de la consommation, des échanges et du bien-être économique pour des scénarios

précis de réforme des politiques commerciales. Une description complète du modèle figure dans Hertel (1997).

L'analyse qui suit utilise les informations de la base de données GTAP-5 pour spécifier dix régions et dix secteurs, correspondant à la structure d'agrégation utilisée dans la description des tarifs ci-dessus. Neuf des dix régions correspondent à des groupements de pays de l'OCDE, et la dixième à un agrégat de pays non membres. Sur les dix secteurs, neuf représentent des groupes de produits agroalimentaires, tandis que le dixième regroupe les industries extractives, les industries manufacturières non alimentaires et les services. La correspondance entre les régions et secteurs modélisés et leurs composantes GTAP-5 est identique à celle décrite dans Walkenhorst et Dihel (2002).

Les valeurs des tarifs douaniers sur les produits agroalimentaires qui figurent dans la base de données GTAP-5 type non modifiée représentent, pour certains pays, les taux qui étaient appliqués en 1997 ou 1998, et pour d'autres les taux consolidés finaux de l'AACU. Dans les scénarios de libéralisation des échanges décrits ci-après, les données GTAP-5 ont été ajustées pour tenir compte des tarifs appliqués initiaux ou des tarifs consolidés initiaux figurant au tableau 1⁵. La base de données AMAD ne renfermant pas d'informations complètes sur les taux tarifaires consolidés et effectivement appliqués pour les pays non membres de l'OCDE, on a supposé que les tarifs pour l'agrégat de pays « Reste du monde » sont égaux à la moyenne des tarifs consolidés et appliqués du Brésil, de l'Inde et de l'Afrique du Sud, principaux pays dans le domaine des échanges agricoles en Amérique latine, en Asie et en Afrique. Les données tarifaires GTAP-5 pour le secteur non agroalimentaire ont été maintenues inchangées. Les données existantes sur la protection non tarifaire ont été laissées inchangées dans tous les pays et secteurs.

Scénarios

Plusieurs expériences sont effectuées pour comparer les effets simulés de la libéralisation tarifaire pour un système tarifaire unique et pour un système dual de taux consolidés et de taux appliqués. Ces expériences concernent exclusivement les réductions tarifaires, et ne tiennent pas compte d'éléments particuliers postérieurs à l'AACU, tels que l'existence de contingents tarifaires, ou d'engagements de réduction visant les subventions à l'exportation et le soutien interne. En outre, les réductions tarifaires simulées sont hypothétiques et ne sont pas directement liées à la mise en œuvre de l'AACU.

Trois scénarios ont été évalués, avec des valeurs différentes pour les taux tarifaires agroalimentaires, afin de simuler des réductions tarifaires négociées, par tranches consécutives de 10 pour cent, de zéro jusqu'à 100 pour cent :

- **Tarifs appliqués conditionnels** : Les tarifs agroalimentaires utilisés dans les simulations représentent la valeur la plus faible entre les taux consolidés

après une réduction tarifaire négociée et les taux appliqués initiaux (voir l'équation (1)). L'analyse prend donc en compte les taux consolidés initiaux et les taux appliqués initiaux, mais aussi leur relation.

- **Tarifs découlant des taux appliqués initiaux** : Les droits de douane utilisés dans les simulations sont obtenus à partir des taux appliqués initiaux, après application des réductions tarifaires négociées. L'analyse ne prend en compte que les tarifs appliqués initiaux.
- **Tarifs calculés à partir des taux consolidés initiaux** : Les droits de douane utilisés dans les simulations sont obtenus à partir des taux consolidés initiaux après application des réductions tarifaires négociées. L'analyse ne prend en compte que les tarifs consolidés initiaux.

Analyse des résultats

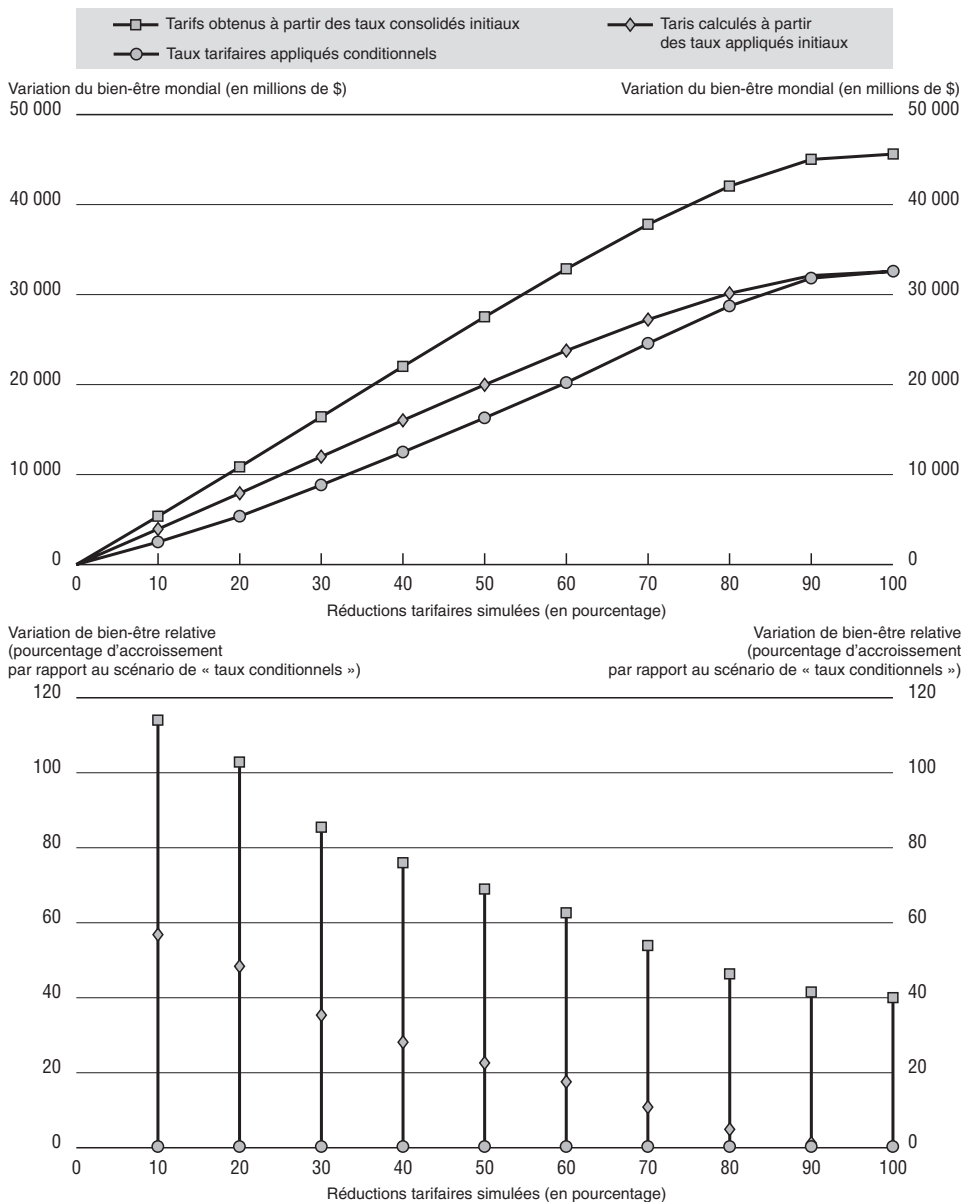
Les résultats des simulations révèlent des différences considérables d'un scénario à l'autre. Le graphique 3 indique les gains de bien-être prévus (variation équivalente du revenu de type hicksien) pour les trois scénarios de libéralisation tarifaire, en termes absolus et les uns par rapport aux autres. Le revenu mondial s'accroîtrait si les tarifs douaniers dans l'agroalimentaire étaient réduits, et une libéralisation intégrale induirait des gains de bien-être annuels supérieurs à 30 milliards de dollars.

Les gains de bien-être les plus élevés apparaissent dans le scénario où les droits de douane sont modélisés à partir des taux consolidés. Cela n'est pas pour surprendre : les droits consolidés étant plus élevés que les droits appliqués, leur utilisation dans l'analyse sur modèle implique des niveaux plus élevés de protection initiale et, partant, de plus fortes distorsions dans l'économie. La suppression de ces distorsions au moyen de réductions tarifaires engendrera naturellement des gains de bien-être plus élevés que des réductions tarifaires correspondantes dans les scénarios calibrés sur les taux appliqués, qui sont plus bas.

L'effet le plus faible des réductions tarifaires se produit dans le scénario fondé sur les tarifs appliqués conditionnels. Là encore, le résultat était prévisible, car les réductions des taux consolidés n'entraînent pas nécessairement des réductions correspondantes des tarifs effectivement appliqués, mais ont pour premier effet d'éliminer simplement la protection inutilisée. De fait, il peut paraître étonnant qu'une réduction minimale, de 10 pour cent par exemple, engendre des gains de bien-être appréciables dans le « scénario de tarifs appliqués conditionnels ». Mais une grande partie de ces gains de bien-être provient d'ajustements au Canada, dans l'Union européenne et aux États-Unis, où les tarifs consolidés sont égaux aux taux appliqués.

La différence entre les scénarios devient encore plus manifeste quand la comparaison des gains est exprimée en termes relatifs (partie inférieure du graphique 2).

Graphique 3. Gains de bien-être mondiaux prévus à la suite de réductions tarifaires



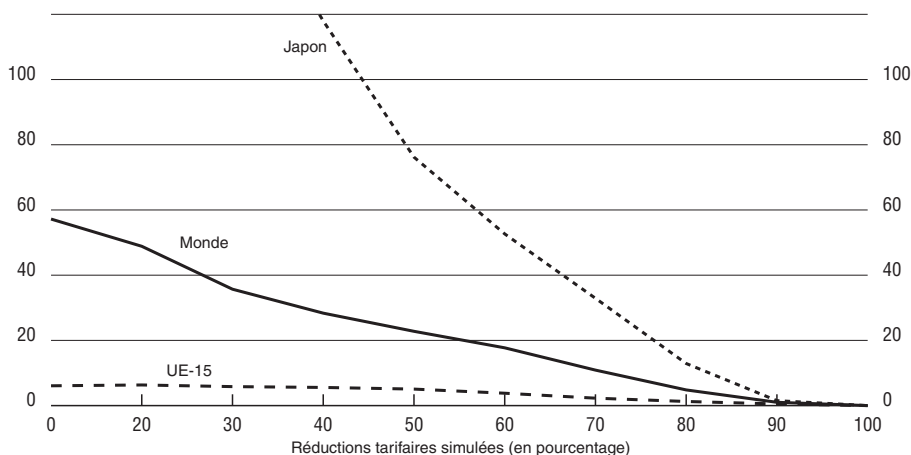
Source : Auteurs.

L'accroissement de bien-être prévu à la suite d'une réduction tarifaire de 10 pour cent dans le scénario de « tarifs obtenus à partir des taux appliqués initiaux » dépasse de plus de 55 pour cent les gains estimés lorsque les tarifs appliqués conditionnels sont utilisés dans la modélisation. La différence entre ces deux scénarios devient plus faible en termes relatifs si l'on simule des réductions tarifaires plus fortes, mais elle reste supérieure à 10 pour cent jusqu'à des réductions tarifaires de 70 pour cent.

La surestimation des gains de bien-être varie d'un pays à l'autre. Le graphique 4 met en lumière, pour un certain nombre de pays, la variation des résultats de réductions tarifaires dans le « scénario de taux appliqués conditionnels » par rapport au « scénario de taux appliqués initiaux ». Il en ressort que la différence de gains de bien-être d'un scénario à l'autre est faible pour l'Union européenne. Cela vient de ce que les taux consolidés de l'UE sont égaux à ses taux appliqués, si bien que les deux scénarios engendrent les mêmes réductions tarifaires. La légère différence concernant les effets de bien-être reflète donc exclusivement des effets de rétroaction émanant des ajustements dans d'autres pays. En revanche, au Japon, où il existe d'importants écarts entre les taux consolidés et les taux appliqués, les gains de bien-être prévisibles découlant de réductions tarifaires dans le « scénario de

Graphique 4. **Écart entre les gains de bien-être prévus dans certains pays pour le « scénario de tarifs calculés à partir des taux appliqués initiaux » et pour le « scénario de tarifs appliqués conditionnels »**

En pourcentage



Note : Voir texte pour explication.

Source : Auteurs.

taux appliqués initiaux » dépassent largement les prévisions du « scénario de taux appliqués conditionnels ».

Ces résultats donnent à penser que la simulation de réductions négociées des tarifs douaniers agricoles exclusivement sous la forme d'une réduction des taux tarifaires appliqués initiaux surestime notablement les gains de bien-être et les effets commerciaux consécutifs. La distorsion des estimations est particulièrement prononcée pour les simulations qui présument de faibles réductions tarifaires, ainsi que pour les pays et produits caractérisés par de fortes différences entre taux consolidés et taux appliqués. Afin d'obtenir des prévisions plus plausibles de l'impact des résultats potentiels des négociations à l'OMC, il faut prendre en compte les taux consolidés et les taux appliqués mais aussi leur relation.

CONCLUSIONS

Cette étude s'est appuyée sur les données AMAD relatives aux tarifs douaniers agroalimentaires et sur le modèle GTAP pour évaluer les effets des réformes tarifaires sous différentes hypothèses concernant les taux tarifaires consolidés et appliqués. Dans nombre de pays, les taux tarifaires consolidés dépassent les taux effectivement appliqués, de sorte que des réductions tarifaires négociées qui s'appliquent aux taux consolidés ne sont pas nécessairement répercutées en totalité sur les droits de douane que les négociants doivent acquitter à la frontière. On s'est efforcé ici de déterminer dans quelle mesure il importe de prendre en considération les différences entre taux consolidés et taux appliqués pour simuler l'incidence de réductions tarifaires négociées.

On a évalué trois scénarios de réforme des politiques commerciales, en comparant le résultat de simulations dans lesquelles les réductions tarifaires reposent sur les taux appliqués conditionnels, définis comme la valeur la plus basse entre les taux consolidés après une réduction tarifaire négociée et les taux appliqués initiaux, avec les résultats de réformes représentées par des réductions linéaires des tarifs appliqués initiaux ou des tarifs consolidés initiaux. Il en ressort que la prise en compte des relations entre taux tarifaires consolidés et appliqués dans les modèles économiques appliqués peut améliorer considérablement les estimations d'impact et semble particulièrement justifiée si l'on évalue des réductions tarifaires négociées de faible montant. En outre, lorsque les réductions tarifaires sont appliquées directement aux taux appliqués initiaux ou aux taux consolidés initiaux, l'analyse du scénario correspondant révèle que les effets commerciaux et de bien-être sont en général largement surestimés pour des pays, tels que le Japon, caractérisés par des différences marquées entre taux consolidés initiaux et taux appliqués initiaux.

Même si les résultats de l'analyse varient considérablement d'un scénario à l'autre, les effets de bien-être d'une réduction tarifaire de 10 pour cent dans le « scénario de tarifs calculés à partir des tarifs appliqués initiaux » dépassant de plus de 55 pour cent les résultats obtenus dans le « scénario de tarifs appliqués conditionnels », les chiffres obtenus doivent être considérés comme des limites inférieures des erreurs d'estimation effectives. En effet, en vertu d'accords commerciaux préférentiels de nombreux pays autorisent les importations à des taux tarifaires inférieurs aux taux NPF appliqués. Par conséquent, la différence entre les taux consolidés et les droits d'importation effectivement appliqués est plus élevée que l'écart entre taux consolidés et taux NPF appliqués qui a été modélisé dans la présente étude. Aussi, les résultats du « scénario de tarifs appliqués conditionnels » surestiment les améliorations du bien-être dans ce scénario et réduisent donc la différence par rapport aux autres scénarios.

Cette étude ne démontre pas qu'il est erroné de simuler une réduction des tarifs douaniers agroalimentaires sous la forme d'une réduction des taux tarifaires appliqués. Ces recherches apparaissent tout à fait pertinentes si l'on désire connaître les effets d'une réduction de la protection sur les marchés agroalimentaires, ainsi que l'ampleur des gains de bien-être potentiels découlant de la libéralisation. Toutefois, s'il s'agit de savoir dans quelle mesure une réduction tarifaire convenue lors de négociations commerciales à l'OMC affectera les pays et les secteurs, il apparaît souhaitable de calculer les tarifs appliqués conditionnels et de les utiliser dans l'analyse.

De nouvelles recherches concernant la protection inutilisée dans les marchés agroalimentaires pourraient s'attacher tout d'abord à déterminer les équivalents ad valorem des droits consolidés et appliqués dans un plus grand nombre de pays non membres de l'OCDE et à les intégrer dans l'analyse sur modèle. Augmenter l'effectif des pays formellement pris en compte avec leurs propres structures tarifaires consolidées et appliquées permettra d'obtenir des résultats plus robustes et plus plausibles concernant les effets de réductions négociées des tarifs douaniers agroalimentaires. Beaucoup de pays en développement ont exprimé des sentiments assez partagés à l'égard de nouvelles mesures de libéralisation des échanges. Cette position reflète en partie des espoirs déçus en ce qui concerne les retombées de l'application de l'AACU. Des indications quantitatives prenant en compte la dichotomie entre les taux tarifaires consolidés liés aux politiques et les taux appliqués liés aux flux d'échanges peuvent contribuer à de meilleures estimations des effets futurs de la réforme des politiques commerciales et modérer ainsi les attentes suscitées par les accords à l'OMC sur la réduction des droits de douane.

NOTES

1. Les pays seraient naturellement libres de réduire davantage leurs tarifs douaniers appliqués que leurs taux consolidés, dans un geste de libéralisation commerciale unilatérale. Toutefois, l'analyse qui suit ne concerne que les résultats d'une réforme tarifaire dans un contexte multilatéral.
2. Ces profils de protection reflètent essentiellement la puissance relative des groupes de pression des producteurs et des consommateurs ainsi que l'attitude générale de la société à l'égard de la politique agricole.
3. Les tarifs applicables à la nation la plus favorisée (NPF) dénotent des relations commerciales normales, compte non tenu des accords commerciaux préférentiels.
4. L'analyse de Harrison, Rutherford et Tarr (1995) est un exemple de prise en compte de la protection inutilisée sur une base *ad hoc*. En particulier, les auteurs présument que l'AACU se traduira par des réductions tarifaires égales à zéro dans l'UE, du fait que les nouvelles consolidations dépassent les niveaux tarifaires existants.
5. Les données tarifaires pour les régions retenues présentées au tableau I ont été intégrées dans le GTAP à l'aide de l'option « Altertax », ce qui permet de modifier les taux tarifaires dans la base de données du modèle. Cette procédure a pour but d'incorporer des informations supplémentaires sur les variables de politique dans les agrégats des données GTAP existantes (Malcolm, 1998). On a ajusté les droits de douane tout en maintenant la cohérence interne de la base de données et en minimisant l'incidence de la variation tarifaire sur la valeur des flux de produits et des flux financiers. Les deux bases de données actualisées contenant les taux tarifaires appliqués et consolidés servent de base pour les expériences de modification des politiques.

BIBLIOGRAPHIE

- BLAKE, A.T., A.J. RAYNER et G.V. REED (1999), « A Computable General Equilibrium Analysis of Agricultural Liberalisation: the Uruguay Round and Common Agricultural Policy Reform », *Journal of Agricultural Economics* 50, pp 400-424.
- BUREAU, J.-C., L. FULPONI, et L. SALVATICI (2000), « Comparing EU and US Trade Liberalisation Under the Uruguay Round Agreement on Agriculture », *European Review of Agricultural Economics* 27, pp. 259-280.
- GEHLHAR, M., et J. WAINIO (2002), « A Reevaluation of Processed Food Tariffs Facing Exporters: Implications for Liberalization », document présenté au 5^e Annual Conference on Global Economic Analysis, Taipei/Taiwan.
- GIBSON, P., J WAINIO, D. WHITLEY et M. BOHMAN (2001), *Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets*, Agricultural Economics Report No. 796, Washington, D.C., United States Department of Agriculture.
- HARRISON, G.W., T.F. RUTHERFORD et G.G. TARR (1995), « Liberalising Agriculture in the European Union », *Journal of Policy Modelling* 17, pp. 223-256.
- HATHAWAY, D. et M. INGCO (1995), « Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back? ». document présenté au World Bank conference on the Uruguay Round and the Developing Economies, Washington, D.C.
- HERTEL, T. (dir. de publ.) (1997), *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*, New York and Melbourne, Cambridge University Press.
- HERTEL, T., K. ANDERSON, J. FRANÇOIS et W. MARTIN (2002), « Agriculture and Non-Agricultural Liberalization in the Millennium Round », dans Ingco, M.D. et L.A. Winters: *Agriculture and the New Trade Agenda From a Development Perspective*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- JOSLING, T., et S. TANGERMANN (1994), « The Significance of Tariffication in the Uruguay Round Agreement on Agriculture », document présenté au North American Agricultural Policy Research Consortium Workshop on Canadian Agricultural Policy, San Diego/Californie.
- MALCOLM, G. (1998), « Adjusting Tax Rates in the GTAP Database », GTAP technical paper No. 12, Center for Global Trade Analysis, Purdue University, West Lafayette.
- OCDE (1999), *Examen des tarifs douaniers – Note de synthèse*, document non classifié, Paris, Publications de l'OCDE.
- OCDE (2001a), *L'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay : Une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays de l'OCDE*, Paris, Publications de l'OCDE.
- OCDE (2001b), *Base de données des ESP et des ESC*, données électroniques, Paris, Publications de l'OCDE.

- OCDE (2002), *L'agriculture et la libéralisation des échanges : Élargir la portée des accords d'Uruguay*, Paris, Publications de l'OCDE.
- WAINIO, J., G. HASHA, et D. SKULLY (1998), « Market Access Issues », dans Normile, M.A. (éd.), *Agriculture and the WTO*. International Agriculture and Trade Report WRS-98-4, Washington, D.C., United States Department of Agriculture.
- WALKENHORST, P. et N. DIHEL (2002), « Bound Tariffs, Unused Protection and Agricultural Trade Liberalisation », document présenté au 5^e Conference on Global Economic Analysis, Taipei.
- ZHU, Y., T.L. COX, et J.-P. CHAVAS (1999), « An Economic Analysis of the Effects of the Uruguay Round Agreement and Full Trade Liberalization on the World Dairy Sector », *Canadian Journal of Agricultural Economics* 47, pp. 187-200.