

Document de référence du Président¹

PRODUITS SENSIBLES

Contexte

Le paragraphe 7 de la Déclaration ministérielle de Hong Kong (WT/MIN(05)/DEC) dispose, entre autres choses, ce qui suit:

"... Nous reconnaissons qu'il est nécessaire de convenir d'un traitement pour les produits sensibles, en tenant compte de tous les éléments en jeu."

Les paragraphes 31 à 34 du Cadre convenu (annexe A du document WT/L/579) disposent ce qui suit:

Sélection

Sans compromettre l'objectif global de l'approche étagée, les Membres pourront désigner un nombre approprié, à négocier, de lignes tarifaires à traiter comme sensibles, compte tenu des engagements existants pour ces produits.

Traitement

Le principe de l'"amélioration substantielle" s'appliquera à chaque produit.

L'"amélioration substantielle" sera obtenue au moyen de combinaisons d'engagements en matière de contingents tarifaires et de réductions tarifaires s'appliquant à chaque produit. Toutefois, un équilibre dans cette négociation sera trouvé uniquement si le résultat négocié final reflète aussi la sensibilité du produit considéré.

Un certain accroissement des contingents tarifaires sur une base NPF sera requis pour tous les produits de ce type. Une base pour un tel accroissement sera établie, compte tenu de critères cohérents et équitables à élaborer dans les négociations. Afin de ne pas compromettre l'objectif de l'approche étagée, pour tous les produits de ce type, l'accroissement des contingents tarifaires sur une base NPF sera prévu selon des règles spécifiques à négocier compte tenu des écarts par rapport à la formule tarifaire."

¹ Les rubriques utilisées dans le présent document de référence ne le sont qu'à titre indicatif.

Structure de la discussion

Introduction

1. La question des produits sensibles est un élément central du pilier accès aux marchés et par conséquent des négociations sur l'agriculture. Un règlement satisfaisant de cette question est essentiel si des modalités complètes doivent être établies, ce qui signifie qu'il faut régler la question des deux éléments de base des modalités pour les produits sensibles: la sélection et le traitement. Jusqu'ici, malgré un engagement actif, de véritables progrès, plusieurs propositions et un certain nombre de tentatives faites par des Membres pour trouver des solutions de compromis, il n'a pas été possible d'établir une base solide permettant de rapprocher les positions sur ces deux éléments. C'est ce qu'il nous faut faire au cours du court laps de temps restant.

Sélection

2. Le Cadre convenu dispose que les Membres pourront désigner un nombre approprié, à négocier, de lignes tarifaires à traiter comme sensibles, compte tenu des engagements existants pour ces produits.

3. Il me semble clair que la fourchette de chiffres en ce qui concerne cette question est encore trop large et il me semble aussi clair que nous devons entreprendre de la ramener à un niveau plus raisonnable. Les propositions actuelles vont de 1 à 15 pour cent des lignes tarifaires passibles de tarifs. Il y a là un véritable fossé et depuis trop longtemps. Mais je dois confesser que je n'ai décelé aucune volonté de s'employer sérieusement à combler cet écart même au stade avancé où nous sommes. Franchement, je pense qu'il vaudrait d'une certaine façon mieux pour rapprocher les positions procéder par itération: tenter de combler cet écart en une fois n'est pas à mon avis la bonne méthode. Nous ferions mieux de commencer maintenant à préciser les paramètres. Je soupçonne que rares sont les Membres qui n'ont pas entendu des conversations privées faisant état d'une convergence beaucoup plus grande sur les fourchettes de chiffres. Quoi qu'il en soit, personne ne s'est montré prêt jusqu'à présent à s'exprimer dans des contextes de négociation plus ouverts.

4. En ma qualité de Président, je dois dire à ce stade que la crédibilité des négociations concernant ces fourchettes commence à être sérieusement entamée – du moins en l'état actuel des choses. Par exemple, les faits montrent que les extrémités supérieures pourraient permettre aux Membres de soustraire une grande partie de la valeur des échanges aux abaissements tarifaires. En prenant simplement deux exemples de grands pays développés, on s'aperçoit dans le premier cas que 15 pour cent des lignes tarifaires passibles de tarifs pourraient représenter 88,1 pour cent de la valeur des échanges courants et 84,3 pour cent dans le deuxième cas. Bien sûr, comme pour le choix des produits spéciaux par les pays en développement, cela ne veut pas dire que les Membres choisiraient effectivement leurs produits sensibles en fonction de la valeur des échanges. En outre, le Cadre de juillet prescrit qu'il faut effectivement prévoir des dispositions qui permettent le commerce de ces produits protégés (mais, comme nous le verrons ci-après, nos positions divergent beaucoup sur ce que cela représenterait concrètement). Je voulais simplement faire remarquer que le fait est que 15 pour cent de lignes tarifaires pourraient potentiellement toucher la plus grande partie des échanges de produits agricoles.

5. Si l'on regarde les choses par l'autre bout de la lunette, est-il réaliste de penser que chacun va se limiter à désigner un nombre aussi faible que moins de 20 lignes tarifaires comme sensibles (ce qui correspond à 1 pour cent – du moins dans les listes de certains Membres)? Je pense qu'il est grand temps que nous au moins commençons à être plus réalistes et francs sur les résultats finals. Lorsqu'on voit que (juste pour prendre un exemple au hasard) le sucre à lui seul représente 44 lignes tarifaires au niveau à huit chiffres – soit 2,5 pour cent des lignes tarifaires, dans la liste d'un Membre – on est certainement en droit de se demander si nous arriverons jamais à 1 pour cent seulement.

6. Je souligne cela pour dire que nous ne pouvons éluder la réalité de la question et le fait qu'il faut parvenir à une convergence à ce sujet. On ne peut pas se contenter de la mettre de côté. Cela dit, je pense effectivement que nous n'avons guère d'autre choix que de concentrer nos efforts dans l'immédiat sur la question du traitement. Si nous parvenons à obtenir plus de clarté sur la manière dont nous souhaiterions que cela soit fait, nous devrions être alors mieux en mesure de juger si le niveau de tolérance va augmenter ou diminuer lorsqu'il s'agira du chiffre global pour les produits sensibles.

Traitement

7. Le Cadre convenu dit que "l'amélioration substantielle sera obtenue au moyen de combinaisons d'engagements en matière de contingents tarifaires et de réductions tarifaires s'appliquant à chaque produit. Toutefois, un équilibre dans cette négociation sera trouvé uniquement si le résultat négocié final reflète aussi la sensibilité du produit considéré".

8. Je dois avouer qu'il est difficile d'échapper au libellé direct de cette disposition. En particulier, je ne vois guère comment le mot "combinaison" peut être ignoré. Cela étant, il semble, du moins pour moi, qu'à la base de notre négociation, il y a le fait, quoi qu'on dise par ailleurs sur ce que sera l'ampleur de l'engagement et de la réduction, qu'il y aura au moins un certain pourcentage à la fois d'accroissement des contingents tarifaires et de réduction tarifaire pour chaque produit. Si ce n'était l'opposition d'un Membre développé, nous pourrions je crois au moins commencer à nous engager sur la voie opérationnelle pour tenter à petits pas de parvenir à une convergence.

Écart

9. Par exemple, je souhaiterais suggérer que nous commençons à faire des progrès concrets en définissant quelles devraient être les limites supérieure et inférieure de l'écart tarifaire pour n'importe quel produit donné. Hormis au moins le Membre que j'ai mentionné, pouvons-nous dire – du moins à ce stade – que la fourchette pourrait se situer quelque part entre disons 25 pour cent et 75 pour cent de ce que serait autrement l'abaissement – quel qu'il soit – "normal" (étant entendu que nous partons de là pour voir si nous pouvons encore nous rapprocher à l'intérieur de cette fourchette)? Je sais bien que ce n'est pas là une position sur laquelle vous êtes exactement d'accord pour le moment – bien que j'ai l'impression que certains d'entre vous du moins s'en rapprochent. Ce que je veux dire est simplement que si nous ne *commençons* pas à essayer de prendre des mesures concrètes telles que celle-ci, nous n'arriverons, pour dire les choses comme elles sont, à rien. Je ne peux pas envisager qu'il soit réaliste de maintenir grande ouverte une échelle mobile potentielle comme celle là et de nous attendre par exemple à ce que les Ministres parviennent rapidement comme par enchantement à un chiffre, ou même à une fourchette avec un plancher et un plafond. Si cela se produit, ce sera la guerre des offres avec toutes sortes de chiffres et nous n'aurons pas le temps de négocier un compromis.

10. Je sais qu'on peut aussi considérer que cela pourrait ou devrait être quelque chose d'autodéterminé et d'ouvert. Tout ce que je peux dire est qu'il est difficile d'imaginer concrètement que nous puissions arriver à des modalités sur une question aussi importante que celle-ci sans aucune définition à ce sujet – et cela indépendamment de l'approche "offensive" ou "défensive" qui est adoptée. La règle du jeu est la prévisibilité. Il est maintenant grand temps (en fait plus que grand temps) de commencer à nous rapprocher d'une zone de plus grande convergence. Si vous en tant que Membres n'êtes pas prêts à aplanir vos divergences, quand le serez-vous? Le temps est compté.

Accroissement des contingents tarifaires

11. Si le Cadre convenu indique clairement que "un certain accroissement des contingents tarifaires sur une base NPF sera requis pour tous les produits de ce type", les discussions n'ont cependant pas permis de parvenir à une interprétation mutuellement acceptable de cette phrase. Certains Membres interprètent le Cadre comme signifiant que tous les produits sensibles devraient s'accompagner d'un niveau minimum ou "de base" d'accroissement des contingents tarifaires, un

montant additionnel étant prévu sur la base de l'ampleur de l'écart par rapport à l'abaissement tarifaire global. D'autres Membres ne sont pas d'accord et font valoir que l'accroissement des contingents tarifaires est avant tout fonction de l'écart par rapport à la réduction au titre de la formule étagée et qu'il ne peut pas conduire à un engagement en matière d'accès qui serait plus important que celui auquel on aurait pu s'attendre si l'abaissement tarifaire complet avait été appliqué.

12. La discussion à ce jour a été axée sur trois approches de base différentes de l'accroissement des contingents tarifaires pour les produits sensibles – i) les niveaux courants de consommation intérieure; ii) les engagements consolidés existants en matière de contingents tarifaires; et iii) les volumes d'importations courants. Chaque approche a ses défenseurs et ses opposants et toutes les délégations reconnaissent qu'aucune n'est parfaite.

i) Consommation intérieure

13. On a utilisé les niveaux courants de consommation intérieure comme base de l'établissement des contingents tarifaires dans le Cycle d'Uruguay et les tenants de cette méthode font valoir que c'est la seule qui donnera des résultats équitables conformes au mandat. Si la majorité de ceux qui préconisent cette approche proposent que le contingent soit *accru d'un* pourcentage de la consommation intérieure, certains estiment qu'il devrait être *porté à un* pourcentage de la consommation intérieure.

14. Ceux qui ne sont pas favorables à l'approche reposant sur la consommation intérieure ont dit que les augmentations de contingents tarifaires qui résultent de l'utilisation de cette méthode sont beaucoup plus importantes que ce qui pourrait se justifier pour compenser l'écart par rapport à la formule de réduction tarifaire. En outre, ils font valoir qu'obtenir des données sur la consommation au niveau des lignes tarifaires pose de gros problèmes.

ii) Contingents tarifaires courants

15. Certains sont favorables à une augmentation proportionnelle des engagements courants en matière de contingents tarifaires pour ces produits, disant à l'appui de leur thèse que cela permettrait d'éviter le problème allégué relatif aux données sur la consommation puisque ces données figurent déjà dans les listes des Membres. D'autres ont répondu que certains contingents tarifaires établis dans le cadre du Cycle d'Uruguay étaient très faibles par rapport à la consommation intérieure. Même le fait d'appliquer une augmentation additionnelle pour ces contingents tarifaires relativement faibles pourrait ne pas représenter pour les exportateurs une possibilité importante. En outre, la base de 1986 à 1988 utilisée pour établir les engagements d'accès minimal dans le cadre du Cycle d'Uruguay est maintenant assez obsolète et pourrait dans certains cas devoir être actualisée.

iii) Niveaux courants des importations

16. La proposition tendant à ce que soit utilisés les niveaux courants des importations de produits sensibles comme base est justifiée par le fait que l'augmentation des contingents tarifaires devrait être considérée théoriquement comme une compensation pour ceux qui n'appliquent pas la réduction tarifaire prévue par la formule. Cela revient à dire que la croissance des importations serait inférieure que si l'abaissement complet fondé sur la formule était appliqué et doit être compensée par un accroissement des contingents tarifaires. L'augmentation des contingents tarifaires devrait donc être fonction des niveaux courants des importations, de l'élasticité de la demande d'importation et du degré de compensation. Les tenants de cette proposition ont déclaré que le degré de compensation et les élasticités étaient négociables mais que la compensation devrait être inférieure à 100 pour cent et les élasticités d'environ 1.

17. Les adversaires de cette proposition ont formulé plusieurs critiques mais s'y opposent surtout parce que dans certains cas les importations courantes sont à des niveaux très faibles. En outre, il arrive que les systèmes de licence d'importation ou d'autres facteurs liés à l'administration des

contingents tarifaires puissent avoir pour effet de restreindre les volumes importés de sorte que parfois les niveaux des importations existants sont plus faibles que les volumes contingentaires eux-mêmes. De ce fait, les niveaux courants des importations ne sont souvent pas représentatifs de la demande réelle et, de toute façon, dans bien des cas l'élasticité des importations dépasse largement 1. En réponse à cette critique, les tenants de la proposition ont également suggéré que soit utilisé un coefficient fondé sur la consommation intérieure (virtuelle) en vertu duquel seraient prévus des accroissements plus importants pour les contingents tarifaires qui représentent de faibles niveaux de consommation intérieure et des accroissements moins importants pour les contingents tarifaires qui représentent des niveaux élevés de consommation intérieure.

Observations

18. Je ne sous-estime pas les écarts que ces divergences d'approche recouvrent. On ne peut pas en faire abstraction. Il faudra finir par les régler. Mais il est également clair que cela ne va pas se faire en quelques jours. En attendant, je ne peux pas envisager que nous soyons complètement bloqués par ce point de divergence. Si nous sommes prêts à le faire, nous pouvons encore progresser pendant qu'on travaille à régler cette divergence.

19. Il y a au moins quelques signes de convergence structurelle que nous devons reconnaître pour voir si nous pouvons poursuivre sur cette base. Il apparaît effectivement, par exemple, que le fait qu'il faudrait faire "relativement" plus pour permettre les importations lorsque les niveaux sont relativement faibles est admis – bien qu'à un niveau général. Ainsi, l'approche fondée sur la "consommation" vise à obtenir un accès jusqu'à un certain niveau (au moins 5 pour cent par exemple). L'approche fondée sur "l'écart tarifaire/accroissement des importations d'un pourcentage donné" reconnaît à sa manière qu'elle peut se traduire par un niveau d'importations artificiellement faible à "l'extrémité inférieure". Des ajustements sont donc suggérés qui, ce qui est intéressant, ne sont en fait pas sans rapport avec la notion de consommation intérieure. Parallèlement, les tenants d'un accroissement purement fondé sur la consommation reconnaissent qu'il peut y avoir des cas où, lorsque les importations sont déjà "élevées", cela peut conduire à des niveaux d'importation difficilement conciliables avec toute idée réaliste de la manière dont les produits "sensibles" seraient traités. L'adoption d'une méthode plus "progressive" n'est donc pas à exclure dans de tels cas.

20. Du point de vue du processus, il me semble qu'il pourrait être bon de s'occuper immédiatement de ces "extrémités du spectre" pour voir dans quelle mesure on pourrait encore rapprocher les positions. Cela traduit mon sentiment du moins que nous ne pouvons pas de manière réaliste séparer totalement la structure des chiffres. Nous avons tous nécessairement des tonnages spécifiques pour des produits spécifiques en tête lorsque nous traitons cette question. Même si nous ne pouvons pas trancher ces questions maintenant, il faut pouvoir les garder à l'esprit tandis que nous avançons. Par exemple, d'après mes calculs, la variation est d'environ 10:1 dans les propositions présentées jusqu'à présent s'agissant du niveau d'ambition proposé. Cela veut dire que là où une proposition entraînerait des contingents additionnels s'élevant à 10 000 tonnes pour un produit particulier, telle autre résulterait en contingents additionnels s'élevant à 100 000 tonnes pour le même produit. Il y aura toujours des différences de vues en ce qui concerne l'ambition mais à mon avis c'est en fait utile de pouvoir établir une corrélation entre les structures et les résultats qui pourraient en découler pour progresser à ce sujet.

21. Ainsi, théoriquement, une approche hypothétique simple fondée sur 5 pour cent de la consommation intérieure permet de se faire rapidement une idée approximative des importations qui seraient visées à une extrémité du spectre. Il me semble, théoriquement du moins, qu'on peut la comparer avec une approche fondée sur l'écart tarifaire/le pourcentage d'importations en utilisant par exemple l'approche des importations virtuelle pour la situation correspondant à l'"extrémité inférieure". Les variables en jeu (par exemple les élasticités ou le coefficient d'ajustement) peuvent être modifiées (hypothétiquement) pour voir dans quelle mesure les résultats varieraient. Elles peuvent être exprimées sous forme de tableau de manière à obtenir une sorte d'analyse de la sensibilité à rapprocher d'une approche fondée sur la "consommation pure". *Idem* pour la situation

correspondant à l'"extrémité supérieure". Cela pourrait au moins rendre l'exercice plus transparent. Grâce à cette transparence, on pourrait même voir où des éléments supplémentaires mieux adaptés ou des éléments hybrides pourraient être introduits pour combler les différences.

Création de contingents tarifaires

22. Compte tenu du libellé du Cadre concernant des "combinaisons d'engagements en matière de contingents tarifaires et de réductions tarifaires", la question a été soulevée de la manière de traiter les situations où aucun contingent tarifaire n'existe pour les produits désignés comme sensibles. De nombreux Membres ont indiqué clairement qu'ils n'étaient pas favorables à l'idée de créer des contingents tarifaires et que toute initiative de ce type ferait reculer le processus de libéralisation. À ce stade, si d'autres Membres restent ouverts à la possibilité de créer de nouveaux contingents tarifaires, ils ont exprimé le souhait d'examiner d'autres options possibles qui pourraient éviter d'avoir à le faire. Bien sûr, cela dépend des options qui permettraient de remplacer la création de contingents tarifaires. Des suggestions ont été avancées pour traiter de telles situations, par exemple que les abaissements tarifaires soient opérés sur des périodes de mise en œuvre plus courtes ou que des périodes de mise en œuvre plus longues soient prévues pour l'abaissement tarifaire complet requis par la formule étagée. Il faut examiner plus avant cette question et la forme que pourrait prendre une solution acceptable pour remplacer la création de contingents tarifaires. Le moins qu'on puisse dire est que je n'ai pas le sentiment que les Membres souhaitent voir une pléthore de nouveaux contingents tarifaires.

Traitement spécial et différencié

23. Les discussions ont aussi fait ressortir la nécessité de tenir compte des dispositions relatives au traitement spécial et différencié pour les produits sensibles. Certaines suggestions incluaient la "règle des deux tiers" parmi les éléments du traitement applicable aux pays en développement ainsi que la possibilité que ces derniers soient autorisés à désigner 50 pour cent de plus de lignes tarifaires que le nombre absolu désigné par le pays développé Membre ayant le plus grand nombre de lignes tarifaires de ce type. Si le traitement spécial et différencié fait évidemment partie intégrante de nos travaux, il est difficile d'avancer sur cette question tant que nous n'avons pas déterminé les "disciplines de base" mais il est important de garder cela à l'esprit pendant nos travaux.

24. Je souhaiterais aussi noter que certains pays en développement ont suggéré que plutôt que de déclarer certains produits comme "sensibles", ils préféreraient l'option consistant à pouvoir déclarer une proportion plus importante de produits comme "spéciaux".

Autres questions

25. Un certain nombre d'autres questions ont été soulevées pendant la discussion – administration des contingents tarifaires et engagements concernant le taux de tarif contingentaire par exemple. J'ai le sentiment que ce dernier point est de plus en plus considéré comme faisant partie intégrante et, en fait, utile de l'exercice entrepris pour régler la question des modalités sur le traitement des produits sensibles. C'est là un fait relativement nouveau mais qui de plus en plus prend de l'importance. En tant que question intéressant surtout les chiffres, cela pourrait effectivement être un élément que nous pouvons nous attendre de manière réaliste à traiter dans le délai fixé pour les modalités, alors que j'en aurais douté il y a un mois. Le premier point fait indubitablement formellement partie des modalités. Vu le temps restant, je vois mal comment nous pouvons de manière réaliste espérer achever le travail à ce sujet, étant donné les complexités considérables en jeu et les autres questions pressantes que nous devons régler. En outre, les paragraphes du Cadre de juillet 2004 concernant les produits tropicaux, la progressivité des tarifs, les produits de base et le traitement des préférences de longue date peuvent sans doute avoir une incidence sur le traitement des produits sensibles et sont sans aucun doute pertinents à cet égard.
