

LA PROTECTION COMMERCIALE DANS LE MONDE

Bien que le cycle de négociations multilatérales de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ouvert à Doha il y a dix ans n'aboutisse toujours pas, les pays ne restent pas inactifs dans le domaine des politiques commerciales. Pour rendre compte de ces évolutions, le CEPII et le Centre du Commerce International (CCI, Genève) proposent, depuis 2001, une base de données harmonisée où les différents outils de protection tarifaire sont convertis en un unique équivalent ad valorem (i.e. exprimé en pourcentage de la valeur). Cette Lettre présente les résultats de la dernière version de cette base de données (MAcMap-HS6). Celle-ci fournit les protections tarifaires appliquées par 170 pays importateurs à 220 pays exportateurs, pour plus de 5 000 produits en 2007, ce qui permet d'établir un panorama récent de la protection commerciale dans le monde. Il ressort que la libéralisation commerciale se poursuit au niveau mondial. L'agriculture, qui ne pèse toutefois qu'environ 10% du commerce mondial, reste très protégée (avec un droit de douane moyen au niveau mondial de 15,9%), loin devant le textile (9,2%) et le reste de l'industrie manufacturière (3,4%). Notons enfin que l'Europe est le continent le plus ouvert aux importations mondiales, notamment vis-à-vis des pays les plus pauvres, mais bénéficie en contrepartie d'un accès privilégié à leur marché.

1

Les protections commerciales aux frontières peuvent prendre des formes variées, dont la plus connue reste le droit de douane¹. Généralement, ce dernier s'exprime en pourcentage de la valeur du bien (droit dit *ad valorem*). Il peut cependant être défini *ad pesum*, c'est-à-dire en monnaie par quantité (exemple : 2 €/la tonne). Ces droits dits "spécifiques" peuvent être combinés avec un droit *ad valorem* (exemple : 10% + 2 €/la tonne) et être conditionnels (exemple : 2 €/la tonne, max 200%). En outre, les pays usent parfois de quotas tarifaires qui autorisent une quantité limitée du produit à être importée à taux préférentiel (exemple : 100 tonnes à 2 €/la tonne, puis au-delà : 200 €/la tonne). Enfin, d'autres outils existent tels que les prix d'entrée² ou les mesures anti-dumping. Cette grande variété de mesures tarifaires rend délicate toute approche globale.

Depuis 2001, le CEPII, en collaboration avec le CCI, tâche d'harmoniser ces différentes mesures afin de proposer un équivalent *ad valorem* des protections tarifaires bilatérales. La dernière version de cette base de données (MAcMap-HS6) porte sur 170 pays importateurs (vis-à-vis de 220 pays exportateurs) et plus de 5 000 produits (système harmonisé à 6 chiffres du commerce international) échangés en 2007. Elle prend en compte, dans la mesure du possible, les accords commerciaux (constituant autant d'exceptions à la clause de la Nation la Plus Favorisée³, NPF) et minimise les biais méthodologiques survenant lors de la conversion des droits complexes en pourcentage⁴ et lors du processus d'agrégation géographique et/ou sectorielle⁵. Elle permet ainsi d'établir un panorama récent sur la protection commerciale appliquée dans le monde.

1. Une part croissante des restrictions au commerce est constituée de normes techniques ou sanitaires. Nous ne les étudierons pas ici.

2. Ce système européen s'applique à 12 groupes de produits agricoles (tomates, agrumes...). Trois niveaux de prix ont été établis pour chaque groupe. Le droit "normal" *ad valorem* est perçu sur les importations au niveau du prix d'entrée ou au-dessus. Pour les importations qui se situent au-dessous, mais pas à moins de 8%, un droit additionnel est perçu. Il équivaut à la différence entre le prix d'entrée et le prix d'importation. Toutefois, si le prix d'importation est inférieur de plus de 8% au prix d'entrée, c'est l'équivalent tarifaire total maximal, complété du droit *ad valorem* qui est perçu. Source : <http://www.fao.org>

3. Suivant la clause de la Nation la Plus Favorisée, les pays ne peuvent pas, en principe, établir de discrimination entre partenaires commerciaux. Sauf exception (accords commerciaux), il ne peut donc pas accorder d'avantage tarifaire (droit de douane plus faible) à un pays par rapport à un autre membre de l'OMC.

4. Le choix des valeurs unitaire est crucial : de lui dépend le pourcentage obtenu lors de la conversion des droits spécifiques. La méthode développée dans le cadre du projet MAcMap-HS6 s'appuie sur le concept de Valeur Unitaire du Groupe de Référence de l'Exportateur (VUGRE) : les pays exportateurs sont regroupés en catégories (5), basées sur leur niveau de développement économique et leur ouverture commerciale. Pour chaque groupe d'exportateurs, une valeur unitaire à l'exportation est calculée. Il s'agit de la médiane pondérée par le commerce sur trois années (2006-2008). Voir A. Bouët et al. (2008), *Assessing Applied Protection across the World*, *Review of International Economics*, vol. 16 pour une discussion sur la méthodologie MAcMap-HS6.

5. La pondération des moyennes par les flux de commerce pose elle aussi un problème d'endogénéité. La méthode des groupes de références développée par le CEPII permet de contourner ce problème. Voir A. Bouët et al. (2008) pour une discussion sur les méthodes d'agrégation.

■ La protection commerciale dans le monde en 2007

En 2007, le droit de douane moyen appliqué dans le monde est de 4,4%. Derrière ce chiffre synthétique se cache une importante hétérogénéité géographique et sectorielle. Le tableau 1 présente la protection moyenne agrégée par grands secteurs : agriculture, textile, et autres secteurs⁶.

Tableau 1 – La protection commerciale moyenne appliquée en 2007 (en %)

Importateurs	Total	Agriculture	Textile	Reste de l'industrie
Pays riches	2,7	14,6	7,8	1,7
AELE	3,4	47,5	5,8	0,2
Australie	3,5	1,5	12,3	3,2
Canada	3,3	18,1	12,4	1,8
États-Unis	1,7	5,5	9,8	1,1
Japon	2,5	23,8	7,0	0,7
UE27	2,6	14,6	7,0	1,7
PED	8,0	18,3	13,3	7,0
ASEAN	5,3	11,8	8,2	4,7
Chine	6,3	9,2	9,2	5,9
Inde	17,9	60,5	15,1	14,3
Maghreb	10,4	24,4	19,0	9,0
Mercosur	9,5	10,4	17,0	9,2
Mexique	6,6	15,5	15,7	5,4
Turquie	4,3	41,1	4,4	1,5
PMA	10,1	12,6	17,7	9,3
Bangladesh	10,2	11,2	21,2	9,6
Afrique Subsaharienne	9,2	11,3	17,9	8,4
Monde	4,4	15,9	9,2	3,4

Note : PED = Pays en développement, PMA = Pays les moins avancés. AELE = Accord Européen de Libre Échange, ASEAN = Association des nations de l'Asie du Sud-Est, UE27 = Union européenne à 27 pays.
Source : MAcMap-HS6.

2

Tous secteurs confondus, les pays développés restent moins protégés (2,7%) que les pays en développement (8,0%), eux-mêmes moins protégés que les pays les moins avancés (10,1%). La composition sectorielle du commerce de chaque pays a évidemment un impact sur ce niveau de protection moyen et l'importance de l'industrie (dont le commerce, en valeur, est 10 fois plus important que l'agriculture) explique cette hiérarchie. Cependant, le secteur agricole est de première importance pour de nombreux pays (sécurité alimentaire, aménagement du territoire, revenus des agriculteurs...) et reste le plus protégé (15,9%), beaucoup plus que le textile-habillement (9,2%), lui-même moins ouvert que le reste de l'industrie (3,4%)⁷. Les PMA sont ceux qui protègent le moins leur agriculture (12,6%). Cependant, le droit moyen reste élevé : la dépendance alimentaire doit cohabiter avec la collecte des recettes tarifaires importantes, souvent seul moyen efficace pour prélever l'impôt. Globalement, ces pays affichent des profils tarifaires très similaires entre eux, expliqués par l'utilisation presque exclusive de droits de douane *ad valorem* élevés. Si les marchés des pays en développement sont globalement les plus protégés dans ce secteur (18,3%), la variabilité interne n'est

pas négligeable. Ce groupe concentre en effet de nombreux pays, très hétérogènes dans leurs caractéristiques (PIB, taille de la population, spécialisation sectorielle variée, nombre d'accords commerciaux...). À l'exception de la Chine, tous ces pays appliquent un droit de douane moyen dans l'agriculture de plus de 10%. Le droit moyen atteint même plus de 60% en Inde. Quant aux pays riches, ils affichent, dans l'agriculture, un niveau de protection moyen intermédiaire (14,6%). S'appuyant plus largement sur des droits de douane non *ad valorem* et sur des contingents tarifaires, la dispersion entre pays développés est aussi très grande. Ainsi, certains exportateurs agricoles, très compétitifs, protègent très peu leur agriculture (Australie et Nouvelle Zélande : 1,5%), contrairement aux pays du continent européen (14,6% ; expliqué par la présence de droits spécifiques et des quotas tarifaires sur des produits agricoles sensibles, comme les céréales, la viande bovine ou encore le sucre). L'AELE et le Japon sont les pays développés affichant les plus forts taux de protection (avec 47,5% et 23,8% respectivement) dans l'agriculture. Là encore, l'utilisation de droits spécifiques (exclusive pour la Suisse) et de quotas tarifaires explique ce phénomène (nombreux pics tarifaires), certains produits étant politiquement très sensibles (le riz au Japon, par exemple).

■ Un monde qui change

La cohérence méthodologique du projet MAcMap-HS6 offre une continuité temporelle permettant de comparer les bases sur des années différentes. Ainsi, en 2001, le droit de douane moyen mondial était de 5,9%⁸. En 2004 (version précédente de la base), il s'établissait à 5,1%, témoignant d'une ouverture continue depuis le début des années 2000, sous l'impulsion des pays en développement (mise en place de leurs engagements pris dans le cadre du Cycle de l'Uruguay, libéralisations unilatérales pour l'Inde et la Chine...). Globalement, cette libéralisation se poursuit en 2007 (-0,7 point, par rapport à 2004, voir tableau 2).

Tableau 2 – Variation de la protection commerciale entre 2004 et 2007 (en points de pourcentage)

Importateurs	Tous produits	Agriculture	Textile	Reste de l'industrie
Pays Riches	-0,7	-3,4	0,1	-0,3
PED	-1,9	-3,0	-2,9	-1,4
PMA	-2,1	-1,5	-1,6	-1,9
Monde	-0,7	-3,0	-0,5	-0,3

Source : MAcMap-HS6.

6. L'agriculture correspond à la définition utilisée par l'OMC. Le textile contient les lignes du SH6 appartenant aux secteurs "TEX" et "WAP" de la classification GTAP.

7. En 2007, seuls sept pays affichaient un droit de douane industriel moyen plus élevé que dans l'agriculture : l'Australie, les Bahamas, Djibouti, le Koweït, les Maldives, Mayotte (dont la politique fiscale et commerciale est indépendante de celle de l'Union européenne) et la Nouvelle Zélande.

8. H. (Guimbard-) Boumellassa, D. Laborde & C. Mitaritonna (2009), "A Picture of Tariff Protection Across the World in 2004 MAcMap-HS6, Version 2", CEPII Document de travail, n° 2009-22.

La protection agricole moyenne a largement décliné entre 2004 et 2007. Dans ce secteur, les droits spécifiques sont très présents. Ainsi, l'envolée des prix agricoles durant les années 2007-2008⁹ a entraîné une forte diminution de l'équivalent *ad valorem* de la protection. Cet effet est appuyé par les libéralisations commerciales entreprises à travers les accords bilatéraux et régionaux. La saturation de certains quotas tarifaires agricoles a joué dans le sens d'une augmentation de la protection, mais leur rôle, au niveau agrégé, reste marginal. Enfin, la part croissante des pays en développement dans les importations mondiales augmente mécaniquement le niveau moyen de protection.

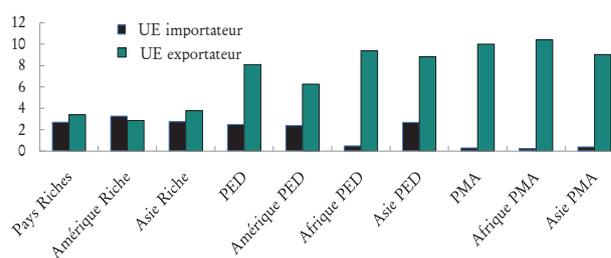
Globalement, le secteur industriel s'est lui aussi libéralisé. L'ouverture est principalement liée à la poursuite des accords commerciaux bilatéraux. À l'instar du secteur agricole, le commerce des pays en développement fait augmenter le niveau moyen de protection. Le secteur textile, quant à lui, a connu une ouverture plus grande depuis 2004, à l'exception des pays riches (AELE, UE27) qui ont légèrement remonté quelques droits de douane dans ce secteur, pour faire face à la concurrence des grands exportateurs.

■ L'Union européenne : passoire ou forteresse ?

MAcMap-HS6 prend en compte les accords commerciaux bilatéraux et les préférences unilatérales. Dans la pratique, cela se traduit par l'apparition d'une marge préférentielle (différence entre le droit NPF et le droit appliqué qui, dans le cas d'un accord commercial, peut lui être inférieur), mais aussi par des différences significatives entre les droits appliqués par un pays à ses partenaires et ceux qu'il rencontre sur ces marchés. Ces différences peuvent aussi s'appréhender en comparant la protection appliquée à des pays tiers. Nous nous intéresserons ici à l'Union européenne, très active dans le domaine des politiques commerciales.

Malgré une croissance économique faible, ce groupe de 27 pays est à la fois un grand marché, débouché naturel pour les exportations de nombreux pays, développés et en développement, et un exportateur sans équivalent. En 2007, l'UE27 représente près de 20% des exportations mondiales (en excluant les flux intra-européens) et environ un tiers du PIB mondial. La crise financière, puis celle des dettes souveraines, ont fait pourtant resurgir, au niveau politique, la tentation protectionniste. Le graphique 1 présente la protection de l'UE27 appliquée et rencontrée vis-à-vis des autres pays¹⁰, par continent, et par groupe de niveau de développement¹¹.

Graphique 1 – Protection moyenne appliquée et rencontrée (%) par l'UE27, 2007



Source : MAcMap-HS6.

La protection appliquée par l'Union européenne obéit à la même logique que celle appliquée au niveau mondial. Ainsi, l'UE se protège globalement plus des pays riches (2,7%) que des pays en développement (2,4%). Ces derniers bénéficient généralement d'accès privilégiés dans le cadre d'accords commerciaux avec l'Union européenne, alors que ceux avec les pays riches sont inexistant (dans ce cas le droit NPF prévaut).

En outre, les calendriers de démantèlement tarifaire sont très souvent plus étalés pour les PED que pour l'UE (accords Euromed, par exemple, dont certains commencent en 1998 et se terminent en 2010). Les PMA, grâce à de nombreux accès préférentiels (Système Généralisé de Préférences, initiative "Tout sauf les armes"), ont un accès presque libre au marché européen (0,3%). Ces mêmes pays appliquent un droit de douane moyen à l'UE de 10%, tandis que les PED taxent les exportations européennes à hauteur de 8,1%. Le droit de douane moyen appliqué par les pays riches aux exportations européennes est de 3,4%. Premier constat, l'Union européenne fait globalement face à des droits de douanes beaucoup plus élevés que ceux qu'elle applique. Cette politique apparaît clairement favorable à l'Afrique : les PED de ce continent font face à une protection relativement faible de 0,5%, alors que ceux d'Asie rencontrent un droit moyen de 2,7% (dans la moyenne européenne). Les PMA africains accèdent le plus librement au marché européen (la structure de leur commerce montre cependant une marge préférentielle (différence entre le droit NPF et le droit appliqué) très faible).

La réciprocité peut aussi s'appréhender d'une autre manière : en comparant les droits auxquels font face l'UE27 et le reste du monde à l'exportation, sur les mêmes marchés. Le tableau 3 montre l'écart de protection appliquée et rencontrée entre l'UE27 et le reste du monde. Il est calculé comme la différence, en points de pourcentage, entre le droit de douane moyen appliqué par l'UE27 à ses partenaires et le droit de douane moyen appliqué par le reste du monde à ces mêmes

9. Rappelons que les valeurs unitaires sont calculées sur trois années (2006-2008). Voir H. Guimbard, S. Jean, M. Mimouni & X. Pichot (2012), MAcMap-HS6 2007, exhaustive and consistent measure of applied protection in 2007, CEPII Document de travail, n° 2012-10.

10. Tant la méthode d'agrégation que celle de la conversion en *ad valorem* des différents types de droits de douane ne sont pas neutres. Comme pour les précédents tableaux, nous utilisons ici la méthodologie MAcMap-HS6, décrite dans Bouët et al. (2008) et Guimbard et al. (2012).

11. Pour simplifier la lecture, nous laissons de côté les pays du reste du continent européen.

Tableau 3 – Différences de protection appliquée et rencontrée, entre l'UE et le reste du monde, point de pourcentage, 2007

	À l'importation	À l'exportation
Pays Riches	-2,3*	0,9
Amérique	-1,6	0,9
Asie	-2,6	0,9
PED	-2,8	0,1
Amérique	-3,5	-1,2
Afrique	-3,5	-1,2
Asie	-2,6	0,8
PMA	-4,3	-0,1
Afrique	-3,7	-0,3
Asie	-6,0	0,0

Lecture : * L'Union européenne applique un droit de douane moyen aux pays riches plus faible de 2,3 points de pourcentage que celui appliqué par le reste du monde (hors UE27) aux mêmes pays riches.
Source : MacMap-HS6.

partenaires (nous procédons de manière symétrique pour la protection rencontrée).

Le marché européen est plus accessible : chaque groupe de pays, quelque soit son niveau de développement, rencontre moins de barrières à l'exportation sur le marché européen que sur le reste du monde.

En revanche, à l'exportation, la situation est plus contrastée. Certains pays accordent des droits plus faibles au reste du monde qu'à l'UE. Ainsi, l'Amérique développée se protège plus des produits européens (2,9%) que de ceux en provenance du reste du monde (2,4%), phénomène largement expliqué par l'ALENA et les autres accords commerciaux des États-Unis (Australie, Israël, Pérou, Singapour...). L'Asie développée est dans le même cas : les accords commerciaux du Pacifique (Japon-Singapour, Japon-Corée...) expliquent cette situation et ce malgré l'union douanière de l'UE avec la Turquie dans l'industrie. Cependant, le récent accord que l'UE a signé avec la Corée du Sud pourrait réduire cet écart, de même que la perspective d'un accord avec le Japon. Par ailleurs, l'Asie en développement se protège plus des exportations européennes que de celles du reste du monde. L'intégration régionale dans le cadre de l'ASEAN (et des accords de ces dix pays avec leurs proches voisins, comme la Chine) explique cette différence. L'échec relatif des négociations de l'UE avec les pays de l'ASEAN (passées de l'état de négociations par bloc régional à négociations par pays) ainsi qu'avec l'Inde

font qu'il sera difficile, dans les prochaines années, de faciliter le commerce entre l'UE et ses partenaires asiatiques¹².

Un second groupe de pays mène une politique commerciale plus favorable à l'Union qu'au reste du monde. Pour les pays en développement, l'UE a un accès privilégié sur les marchés d'Amérique (accords avec le Mexique en 2000 et avec le Chili en 2003) et d'Afrique (accords Euromed). Le second constat modère le premier : si l'UE est globalement plus généreuse que ses voisins en termes d'accès au marché, notamment pour les PED et les PMA, ces derniers lui accordent tout de même un accès à leurs marchés plus facile qu'au reste du monde.

Conclusion

La politique commerciale en 2007 offre une image dans la lignée de celle de 2004 : parmi les outils protectionnistes, le droit de douane est de moins en moins utilisé. Cette ouverture commerciale a contribué à l'augmentation des échanges commerciaux jusqu'en 2007, même si d'autres facteurs ont certainement joué (sans que l'on soit aujourd'hui en mesure d'apprécier précisément ces contributions). Notons que notre base de données s'arrête en 2007 et ne permet donc pas d'examiner l'effet de la crise. Or, les volumes de commerce ont fortement diminué en 2008¹³, avant de rebondir ensuite, mais durant cette période, de nombreux pays ont pris des mesures temporaires d'augmentation de leur protection tarifaire¹⁴.

Notre étude montre que l'Union européenne fait figure de bonne élève de la libéralisation, même si, derrière des chiffres agrégés relativement faibles se cache un système complexe de protection. L'UE possède, par ailleurs, un accès privilégié aux pays en développement d'aujourd'hui qui seront, probablement, les grands marchés de consommation de demain.

Houssein Guimbard
houssein.guimbard@cepii.fr

13. Voir A. Berthou & C. Emlinger (2010), Crises and the Collapse of World Trade: the Shift to Lower Quality, *CEPII Document de travail*, n° 2010-07.

14. Le septième rapport (31 mai 2012) présenté par l'OMC, l'OCDE et la CNUCED au G20 sur les restrictions concernant le commerce et l'investissement montre que les restrictions imposées par les pouvoirs publics n'ont cessé d'augmenter depuis 2008 et que le retrait de ces obstacles a ralenti. Au total, 3% des importations mondiales et près de 4% des échanges commerciaux des pays du G20 sont maintenant touchés.

LA LETTRE DU CEPII	DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : Agnès Bénassy-Quéré	ABONNEMENT (11 numéros) France 60 € TTC Europe 62 € TTC DOM-TOM (HT, avion éco.) 60,80 € HT Autres pays (HT, avion éco.) 61,90 € HT Suppl. avion rapide 0,90 €	Le CEPII est sur le WEB son adresse : www.cepii.fr ISSN 0243-1947 CCP n° 1462 AD
	RÉDACTION EN CHEF : Gunther Capelle-Blancard	Adresser votre commande à : Direction de l'information légale et administrative (DILA) 23, rue d'Estrées - 75345 Paris cedex 07 commande@ladocumentationfrancaise.fr tél. : 01 40 15 70 01	12 juillet 2012 Imprimé en France par le Centre d'Analyse Stratégique
© CEPII, PARIS, 2012 RÉDACTION Centre d'études prospectives et d'informations internationales 113, rue de Grenelle 75700 Paris SP 07 Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14 Fax : 33 (0)1 53 68 55 03	RÉALISATION : Laure Boivin		
	DIFFUSION : DILA Direction de l'information légale et administrative		