

LA LETTRE DU

N° 267 — MAI 2007

CEPII **CENTRE
D'ETUDES PROSPECTIVES
ET D'INFORMATIONS
INTERNATIONALES**

PANORAMA MONDIAL DES POLITIQUES COMMERCIALES

L'enlèvement des négociations de Doha ne signifie pas que les politiques commerciales sont restées identiques à ce qu'elles étaient au démarrage du Cycle en 2001. Une nouvelle version de la base de données MACMapHS6, qui fournit les protections tarifaires bilatérales de 170 pays pour plus de 5 000 produits, permet de dresser le panorama le plus récent de ces protections. Il s'agit non seulement de mesurer les barrières tarifaires que les pays maintiennent pour protéger leurs marchés intérieurs, mais aussi d'évaluer celles que leurs exportations rencontrent à l'entrée des marchés extérieurs et, le cas échéant, les préférences tarifaires dont elles bénéficient. L'ensemble de ces données éclairent les intérêts des différents protagonistes et permet de mieux comprendre les positions qu'ils défendent dans les négociations multilatérales.

Les politiques commerciales font appel à des outils variés, du plus simple et transparent (le droit de douane *ad valorem*), aux normes techniques et sanitaires les plus complexes (la décomposition chromatographique du jus de tomate éligible à l'importation aux États-Unis, par exemple). Ces différents instruments font l'objet de négociations intenses. Mais, alors même que l'OMC prône le principe de transparence, une base de données complète, robuste et accessible sur les seuls droits de douane n'a pas encore été mise en place par les institutions internationales¹. La collecte de l'information, son harmonisation et son traitement, telle la conversion des droits mixtes et composés en équivalents *ad valorem*, ne sont pas chose simple. Le CEPII, avec le concours du Centre de commerce international de Genève a construit la base de données MACMapHS6². Une première version portait sur l'année 2001, date du lancement du Cycle de Doha. La mise à jour de la base permet de dresser le panorama des politiques commerciales dans le monde en 2004.

■ Protection du marché intérieur : un paysage contrasté

Commençons par examiner le niveau moyen de protection par grands groupes de produits et catégories de pays (tableau 1). Les politiques commerciales conservent, depuis plus de deux siècles, les mêmes traits caractéristiques :

- ◆ le niveau de protection moyen diminue avec le niveau de développement : en 2004, les pays riches ont une protection moyenne de 3,5 %, les pays en développement (PED) de 9,6 % et les pays moins avancés (PMA) de 12,3 % ;
- ◆ l'agriculture est plus protégée (20,6 %) que l'industrie manufacturière (4,6 %) ou extractive (1,9 %). Conséquence de l'exclusion de l'agriculture des précédents cycles du GATT et de nombreux accords préférentiels, cet écart reflète le rôle particulier de l'agriculture pour tous les pays : sur les 170 pays de notre base, seulement 13 ont des droits agricoles moyens inférieurs aux droits industriels³ ;
- ◆ les biens finaux sont plus protégés que les biens intermédiaires. Cette "escalade tarifaire" permet de maximiser

Tableau 1 – Protection moyenne appliquée en 2004 (en %)

	Monde	Pays riches	PED	PMA
Produits agricoles :	20,6	20,1	21,9	14,4
primaires et semi-transformés	14,9	14,8	15,3	9,8
finaux	24,3	23,4	26,6	17,1
Produits industriels :	4,6	2,6	9,0	11,8
primaires et semi-transformés	3,1	1,5	6,5	9,5
finaux	5,9	3,6	11,7	13,9
Extraction et énergie :	1,9	0,9	4,9	12,9
primaires et semi-transformés	1,4	0,6	3,8	13,6
finaux	3,8	1,9	7,5	12,1
Tous produits :	5,3	3,5	9,6	12,3
primaires et semi-transformés	3,4	1,9	6,7	10,1
finaux	7,3	5,0	13,0	14,2

Source : MACMAPHS6V2.03.

1. La difficile coordination d'institutions aux mandats distincts et la question de la reconnaissance officielle des chiffres expliquent largement cette situation. Notons que l'OMC, la CNUCED, le CCI et la Banque mondiale œuvrent actuellement à y remédier.

2. A. Bouët et alii (2004), "A Consistent, *ad valorem* Equivalent Measure of Applied Protection Across the World: The MACMap-HS6 Database", *Document de travail du CEPII*, n° 2004-22, décembre.

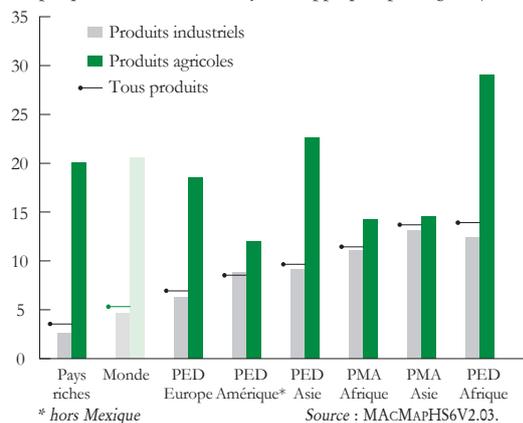
3. Il s'agit de l'Argentine, du Brésil et de l'Uruguay (membres du MERCOSUR), de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, ainsi que des économies insulaires ou désertiques, dépendantes sur le plan alimentaire et qui souhaitent maintenir des prix agricoles faibles (Maldives, Yémen, Libye).

la protection *effective* de la valeur ajoutée nationale des secteurs utilisant des intrants importés.

Ces deux derniers points se vérifient d'autant plus que le niveau de développement est élevé : relativement à leur niveau moyen de protection, les pays riches protègent sensiblement plus leur agriculture (ils taxent 7 fois plus leurs importations agricoles que manufacturières, le ratio moyen au niveau mondial est de 4,5)⁴ et ont une protection effective beaucoup plus forte. La conception d'une structure tarifaire complexe répondant à différents objectifs économiques et politiques, nécessite une expérience, des institutions et des moyens humains dont seuls les pays développés disposent. Les PED et les PMA, aux ressources administratives plus limitées, se concentrent sur quelques objectifs (la collecte de recettes fiscales notamment) et adoptent des politiques globalement plus protectionnistes mais plus simples. Ainsi, la structure tarifaire des PMA africains et asiatiques apparaît-elle homogène, en comparaison de celle des autres groupes de pays (graphique 1). Relativement à la moyenne mondiale, les PED africains (dont la protection sur l'ensemble des produits atteint 2,5 fois le niveau mondial) taxent davantage les produits industriels (qui constituent la plus grande part de leurs importations) que les produits agricoles, afin d'augmenter leurs recettes fiscales. En Amérique latine, les barrières tarifaires sont relativement faibles dans l'agriculture : les productions agricoles très diversifiées du Brésil, de l'Argentine et du Chili, extrêmement compétitives au plan mondial, ne réclament pas une forte protection.

2

Graphique 1 – Protection moyenne appliquée par région (en %)



Les évolutions récentes reflètent le mouvement continu de libéralisation de l'économie mondiale. Entre 2001 et 2004, la protection moyenne a baissé de 0,7 point, passant de 6 % à 5,3 % sous l'impulsion des pays en développement (tableau 2). En effet, si les pays développés devaient, dès 2001, avoir mis en place la quasi-totalité de leurs engagements du Cycle d'Uruguay

Tableau 2 – Changements dans la protection moyenne appliquée, 2001-2004 (en points de %)

	Monde	Pays riches	PED	PMA
Produits agricoles	1,2	2,9	-2,0	-0,3
Produits industriels	-0,9	-0,3	-2,4	-0,1
Extraction et énergie	-0,3	-0,1	-0,8	-0,5
Tous produits	-0,7	0	-2,2	-0,2

Source : MACMAPHS6V2.03.

(1995), les pays en développement avaient jusqu'au 1^{er} janvier 2004 pour appliquer les leurs. De plus, plusieurs pays en développement ont entrepris unilatéralement d'importants mouvements de libéralisation : l'Inde en 2004, pour les produits industriels, ou la Chine, dans tous les secteurs, pour achever le processus entamé avec son accession à l'OMC. Par ailleurs, plusieurs accords préférentiels Sud-Sud se sont traduits par des réductions tarifaires entre les partenaires de l'accord ou avec des pays tiers *via* l'adoption d'un tarif extérieur commun. Ainsi, la part des échanges mondiaux effectués dans le cadre d'accords préférentiels est toujours en expansion, passant de 26 % en 2001 à 32 % en 2004 (16 % à 20 % hors intra-UE), du fait de l'intensification des échanges au sein d'accords existants ou de la création de nouveaux accords. Enfin, pour amortir le choc de la hausse des prix des matières premières, la plupart des pays ont réduit, voire supprimé, les droits à l'importation sur ces produits.

La hausse de la protection agricole des pays riches contraste avec ce mouvement général de baisse. Mais elle ne provient pas d'un changement de politique commerciale. Elle résulte, d'une part, de l'effet mécanique de la baisse du dollar sur l'équivalent *ad valorem* en dollars des droits spécifiques européens établis en euros par unité physique ; d'autre part, des contingents tarifaires qui n'étaient pas pleinement utilisés auparavant ont été saturés, voire dépassés⁵, entraînant une hausse de la protection rencontrée par les exportateurs marginaux.

Les droits moyens constituent un indicateur synthétique pertinent (encadré), mais ces moyennes peuvent masquer des pics tarifaires qui assurent une protection très forte à quelques catégories de produits, le plus souvent agricoles. Si l'on compare le droit moyen sur le 1 % de produits les plus taxés au droit moyen sur l'ensemble des produits, on constate que les pays aux profils tarifaires les plus contrastés sont le Japon⁶, la Suisse, la Turquie, la Corée, la Barbade, le Koweït, l'Union européenne, Israël, l'Ukraine et la Croatie. On comprend que lors des négociations, le G10, dont font partie le Japon, la Corée, la Suisse et Israël, ait réclamé le plus de "flexibilité" possible, c'est-à-dire que 20 % des produits agricoles puissent être considérés comme "sensibles" et, à ce titre, soient partiellement exclus de la formule de réduction tarifaire.

4. Parmi les pays riches, la Norvège (ratio de 400) et le Japon (22) sont les deux pays où cet écart est le plus fort. L'Australie est dans la situation inverse : elle taxe 2 fois plus les biens industriels que les produits agricoles.

5. Ceci s'explique à la fois par les gains de compétitivité des économies émergentes (OGM en Amérique du Sud) et par des réductions de production au sein de l'UE, suite notamment aux crises sanitaires et aux abattements ayant frappé les filières bovines et avicoles.

6. Au Japon, par exemple, 1 % des produits ont un droit de douane supérieur ou égal à 220 % alors que la moyenne simple des droits japonais est de 5,9 %.

ENCADRÉ : CALCUL D'UN DROIT DE DOUANE MOYEN :
CHOIX MÉTHODOLOGIQUES ET ENJEUX POLITIQUES*

L'exercice qui consiste à passer des droits de douane sur chacune des lignes tarifaires (12 000 pour les États-Unis) au chiffre de protection moyenne n'est pas anodin : le système de pondération retenu va conditionner les résultats. Les choix méthodologiques ont donc des implications politiques directes.

Une moyenne simple, non pondérée, est un indicateur *a priori* neutre. Mais il dépend du niveau de désagrégation (nombre de lignes tarifaires) et sa signification économique est douteuse : la protection sur un produit anecdotique ("balais en fibres naturelles") compte autant que celle portant sur un produit essentiel ("blé tendre"). C'est pourtant la méthode couramment utilisée à l'OMC.

La moyenne pondérée par les flux commerciaux bilatéraux est la plus répandue dans l'analyse économique. Elle conserve la hiérarchie des produits mais se heurte au problème d'endogénéité du commerce aux droits de douane (un droit élevé minore, voire annule, les importations). Une moyenne pondérée par les flux observés tend donc à sous-évaluer la protection réelle.

Pour réduire ce problème d'endogénéité, on peut recourir à une pondération par les flux mondiaux ; mais celle-ci fait disparaître les spécificités du commerce des différents pays. La méthode des "groupes de référence", utilisée dans de nombreux travaux du CEPII et notamment ici, vise à conserver cette information : pour un pays donné, les poids retenus sont ceux du "groupe de référence" auquel il appartient (pays ayant un PIB par tête et des exportations et importations par tête comparables).

* Pour une discussion plus complète, voir M. H. Behir & A. Bouët (2007), "Which tariff aggregator for trade modelers?"
https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res__display.asp?RecordID=2346

Barrières rencontrées et positions stratégiques

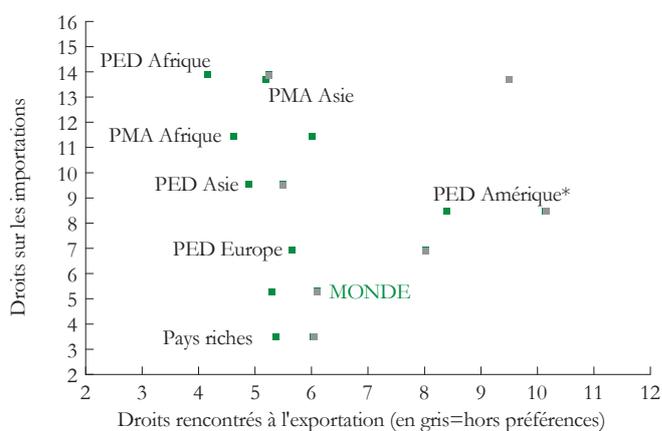
Les protections à l'encontre des produits importés reflètent les intérêts défensifs des pays. Mais leurs positions durant les négociations dépendent aussi de leurs intérêts offensifs, autrement dit de ce qu'ils peuvent attendre d'un abaissement des protections de leurs partenaires. Pour comprendre ces positions, il faut donc examiner aussi la protection moyenne que chaque groupe de pays rencontre à l'exportation ainsi que les marges préférentielles dont il bénéficie au terme d'accords bilatéraux ou régionaux, sachant que ces préférences seront érodées par l'abaissement de la protection moyenne en cas de succès du Cycle de Doha. Le graphique 2 résume l'ensemble de ces informations.

Alors qu'ils se différencient nettement par le niveau de protection de leurs marchés intérieurs, les différents groupes de pays rencontrent une protection des marchés extérieurs relativement similaire en moyenne, du fait de la diversité de leurs débouchés. Cependant, les écarts entre pays peuvent être importants compte tenu des spécialisations sectorielles et/ou géographiques.

Globalement, les pays développés rencontrent une protection égale à la moyenne mondiale⁷. Les États-Unis et le Canada sont en dessous de cette moyenne, du fait du libre-échange nord-américain (Aléna) et du fait que leurs exportations sont moins orientées vers les PED que celles d'autres pays développés. À l'inverse, le Japon et l'Union européenne affrontent une protection légèrement supérieure à la moyenne mondiale. Nous comprenons alors la détermination du Japon et de l'UE à ne faire des concessions dans l'agriculture qu'en échange de baisses significatives de la protection des marchés industriels des pays émergents. Par leur spécialisation sectorielle, certaines économies riches sont encore plus pénalisées : Hong Kong (7,3 % de protection rencontrée) en raison du textile, ou l'Australie (9,2 %) et la Nouvelle-Zélande (17,9 %) du fait de l'agriculture. Très offensifs sur le dossier agricole, ces deux pays exigent aussi un renforcement général des disciplines de l'OMC⁸.

Les barrières tarifaires moyennes rencontrées par les PED d'Asie (4,9 %) sont légèrement inférieures à la moyenne mondiale. Elles varient largement en fonction de la spécialisation sectorielle, de 11 % pour le Pakistan et le Sri Lanka, où le textile constitue une part importante des exportations, à 3,1 % pour la Malaisie qui s'est largement diversifiée dans les biens industriels intermédiaires et finaux. La Chine, qui exporte un large éventail de biens manufacturés, rencontre une protection de 5,2 %, comparable à celle rencontrée par les États-Unis. Les PED asiatiques bénéficient de peu de marges préférentielles, en dehors de la Jordanie, qui a des accords avec les deux puissances commerciales majeures (UE et États-Unis), et des pays d'Asie du Sud-Est dont l'intégration régionale au sein de l'ASEAN est assez avancée. En revanche, certains PMA d'Asie du Sud comme le Népal ou le

Graphique 2 – Protection moyenne appliquée et rencontrée (en %)



* hors Mexique

Source : MACMAPHS6V2.03.

7. Le fait qu'ils représentent un poids important dans la moyenne explique en partie qu'ils soient le centre de gravité de la protection mondiale. Cependant, comme on le constate, ils sont situés entre les protections rencontrées par l'Asie ou l'Afrique en développement et l'Amérique du Sud.

8. L'Australie, par exemple, réclame que l'article 24 du GATT, qui concerne les critères de conformité d'un accord préférentiel à l'OMC, soit appliqué rigoureusement.

Bangladesh bénéficient largement de marges préférentielles (plus de 6 points). Mais de nombreux PMA d'Asie restent confrontés à des protections très élevées du fait de leur spécialisation dans le textile ou l'agriculture (riz), ou du fait de la forte protection de leurs partenaires proches, d'autres PED ou PMA.

Au total, la plupart de ces pays d'Asie sont peu concernés par l'érosion des préférences et un accord qui préserverait leur agriculture (flexibilité et large traitement spécial et différencié, réclamés notamment par l'Inde), tout en supprimant les pics tarifaires dans l'industrie (effets de l'adoption de la formule suisse sur la protection textile notamment), leur conviendrait parfaitement : il leur permettrait de protéger leur agriculture de subsistance et leur ouvrirait plus largement les marchés industriels des autres pays en développement.

Les PED africains bénéficient de marges préférentielles légèrement supérieures à la moyenne mondiale et de taux de protection rencontrée plus faibles, même si certains d'entre eux, exportateurs d'un petit nombre de produits agricoles très protégés, font face à des niveaux élevés (12 % pour le Kenya, 18 % pour le Swaziland). Pour les PED africains, le choix de l'attitude à adopter est plus délicat : la libéralisation multilatérale est source d'érosion des préférences, mais elle est aussi le moyen d'ouvrir de nouveaux marchés. Jusqu'à présent, ils ont choisi une approche conservatrice qui consiste à obtenir le maximum de flexibilité pour maintenir leur propre protection et à peu exiger de leurs partenaires. Pourtant, l'accord actuellement négocié les conduirait à une perte de revenu réel alors qu'un accord plus ambitieux pourrait leur permettre d'inverser cette situation grâce à l'ouverture de nouveaux marchés.

Les PMA d'Afrique comme d'Asie, auxquels nul effort de libéralisation n'est demandé, subiront l'érosion des préférences. Un élargissement des préférences asymétriques, du type de l'initiative "Tout Sauf les Armes" de l'UE, étendu à tous les pays de l'OCDE, tel que cela a été proposé, et si possible aux grands émergents, leur serait très profitable⁹.

L'Amérique latine (hors Mexique) bénéficie d'une marge préférentielle supérieure à la moyenne mondiale, soit du fait d'une intégration régionale avancée (Mercosur, Pacte Andin), soit grâce à des préférences asymétriques avec le Nord (cas du "SGP drogues" avec l'UE¹⁰). Pour autant, leur spécialisation dans les secteurs agricoles conduit les pays de la région à rencontrer une forte protection sur les marchés mondiaux (20,2 % pour l'Uruguay producteur de produits laitiers). On comprend que les négociateurs du Mercosur veuillent arracher un accord agricole ambitieux tout en préservant leur secteur industriel.

L'analyse quantitative des politiques commerciales est un enjeu d'importance, tant pour les chercheurs que pour les décideurs politiques. Aux premiers, elle permet de mieux comprendre les ressorts nationaux et internationaux de l'économie politique du protectionnisme ; elle leur fournit aussi les données nécessaires à l'évaluation des effets de la libéralisation. Elle permet aux seconds de définir leurs stratégies de négociation. Or, si les pays développés disposent d'une expertise convenable en ce domaine, beaucoup de pays en développement n'ont qu'une image approximative de la situation. L'absence d'une cartographie tarifaire claire et accessible explique le mélange de craintes et de désillusions qui entoure leur voyage vers la *terra incognita* de la libéralisation commerciale.

David Laborde
david.laborde@cepii.fr

9. L. Fontagné, D. Laborde & C. Mitaritonna (2007), "Accord à l'OMC : un 'tiens' vaut mieux que deux 'tu l'auras' ", *La Lettre du CEPII*, n° 263, janvier.
10. Le "SGP drogues" octroyait des préférences accrues aux pays luttant contre la production de narcotiques afin de faciliter la diversification de ces économies. Il fut remplacé en 2006 par le SGP+.

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2007
RÉDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Agnès Bénassy-Quéré

RÉDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier

GRAPHIQUES :
Didier Boivin

RÉALISATION :
Laure Boivin

DIFFUSION :
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 48,50 € TTC
Europe 50,10 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.)
49,10 € HT
Autres pays (HT, avion éco.)
50,10 € HT
Supl. avion rapide 0,89 €

Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 40 15 70 00

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
2^{ème} trimestre 2007
MAI 2007
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.