

## COMMENT MESURER LA PROTECTION COMMERCIALE ?

**Le lancement de nouvelles négociations commerciales multilatérales nécessite une estimation aussi fine que possible des niveaux de protection des différents pays. Mais la politique commerciale fait appel à des instruments complexes, de natures fort différentes, qui peuvent donner lieu à des évaluations divergentes et rendent très difficile une appréciation globale de la protection. Les nouvelles méthodes d'évaluation, qui proposent à partir d'une analyse des distorsions induites par les politiques commerciales d'en apprécier l'impact sur l'ensemble de l'économie, fournissent, à cet égard, une grille de lecture intéressante. Elles relativisent, en tout cas, les conclusions que l'on peut tirer des mesures plus traditionnelles, comme les droits de douane moyens ou les indices de fréquence des barrières non-tarifaires.**

De nouvelles négociations commerciales multilatérales devraient démarrer en début d'année 2001. Les représentants des pays membres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) auront à traiter de nouveaux thèmes : sécurité alimentaire, principe de précaution, normes sociales... Faudra-t-il aussi, comme lors des **rounds** précédents, négocier des réductions de droits de douane et autres barrières à l'échange international ? Au terme de l'Uruguay Round, on estimait généralement que les barrières tarifaires des grands pays industrialisés avaient été très significativement abaissées. En 1997, une étude de l'OCDE indiquait ainsi que le taux moyen des droits de douane<sup>1</sup> s'établissait à 3,7% pour les Etats-Unis, 6,6% pour l'UE et 3,5% pour le Japon. Les taux de protection des grandes puissances commerciales seraient désormais suffisamment faibles pour ne plus constituer un enjeu majeur des relations commerciales. Pourtant, de nombreux auteurs se sont attachés à montrer que les évaluations moyennes des barrières tarifaires pouvaient cacher une forte dispersion, certains secteurs disposant toujours d'une protection élevée à l'origine d'importantes distorsions sur les marchés. De plus, les barrières non-tarifaires, qui, dans certains cas, se sont substituées à la protection tarifaire, sont à prendre en compte. Selon P. Messerlin notamment, celles-ci porteraient la protection commerciale européenne à un niveau de 14,3% en 1998<sup>2</sup>. Il est clair que de telles

évaluations pourraient modifier très sensiblement la perspective des futures négociations commerciales en redonnant la priorité à la réduction des barrières à l'échange.

Il apparaît donc utile, si l'on veut apprécier les enjeux des prochaines négociations, de rappeler quels sont les différents moyens dont on dispose pour mesurer les barrières aux échanges et de préciser les limites et les biais de chacun d'eux<sup>3</sup>. Reprenant la distinction proposée par R. Baldwin<sup>4</sup>, on examinera d'abord les mesures directes des barrières aux échanges, puis les mesures qui tentent d'en évaluer l'impact économique.

### ■ Les mesures directes des barrières aux échanges

Les tarifs douaniers **ad valorem** sont les instruments de politique commerciale qui paraissent poser le moins de problèmes de mesure. Il s'agit de prélèvements définis par un pourcentage appliqué à la valeur de chaque produit importé passant en douane, ce pourcentage étant fixé pour chaque catégorie de produits (ligne tarifaire). Les données reportées dans le tableau 1 indiquent, par exemple, les droits de douane moyens pour cinq pays membres de l'OMC et pour les secteurs où la protection demeure la plus élevée.

1. Taux de droits de douane appliqués et pondérés par les importations (voir infra).

2. Voir P. Messerlin, "Measuring the costs of protection in Europe", Institute of International Economics, Washington D.C., à paraître.

3. Pour une présentation plus complète de ces questions, voir A. Bouët, "La mesure des protections commerciales nationales", Document de travail du CEPII, 2000-n°15, décembre.

4. R. Baldwin, "Measuring non-tariff trade policies", NBER Working Paper, n°2078, 1989.

Tableau 1 - Droits de douane *ad valorem* dans 5 pays membres de l'OMC (droits NPF appliqués en 1998, moyenne simple)

en %	Japon	Etats-Unis	U.E.	Inde	Venezuela
	7,3	4,5	4,7	29,8	12,4
dont					
Denrées alim. transformées	18,6	15,3	13,9	61,1	18,7
Cuir et peaux	20,9	3,5	2,6	15,6	13,3
Textiles et articles textiles	9,2	10,2	9	37,6	18,7
Chaussures et chapeaux	28,5	8,9	7,9	40	19

Source : Base de données TRAINS ; calculs des auteurs.

L'intitulé du tableau met en évidence les choix conceptuels ou méthodologiques qui ont été retenus pour présenter ces données moyennes ; ces choix expliquent les différences entre ces données et d'autres évaluations (à commencer par celles de l'OCDE rappelées plus haut).

Les taux de droits de douane figurant dans le tableau 1 sont les taux **appliqués** par les pays aux produits importés. Ils diffèrent des taux **consolidés** auxquels on se réfère parfois ; ces derniers sont les taux de droits de douane que les pays se sont engagés auprès du GATT ou de l'OMC à ne pas dépasser<sup>5</sup>. Ils peuvent être, dans certains cas, sensiblement supérieurs aux taux appliqués. Par ailleurs, les taux dont il s'agit ici sont des droits NPF (nation la plus favorisée), c'est à dire les droits appliqués, selon le principe de non-discrimination du GATT, à l'ensemble des membres de l'OMC. Mais ce principe n'exclut pas des accords préférentiels, notamment dans le cadre des systèmes de préférences généralisées, qui ouvrent plus largement les marchés aux exportations des pays en développement, ou dans le cadre d'accords régionaux. Les taux moyens NPF constituent donc un majorant du degré de la protection.

Une difficulté survient dès qu'il s'agit d'évaluer des tarifs douaniers moyens pour un secteur ou pour l'ensemble de l'économie. Ne pas pondérer les différents tarifs, comme cela est fait dans le tableau 1, revient à accorder à chaque ligne tarifaire la même importance<sup>6</sup>. Mais tout système de pondération introduit aussi un biais. Pondérer par les importations (comme cela est fait par l'OCDE pour les chiffres cités) conduit à sous-estimer la protection : une ligne tarifaire frappée d'un tarif très bas, voire nul, fait l'objet d'importations élevées et se trouvera sur-pondérée, tandis qu'un tarif prohibitif sera affecté d'un poids nul. De même, pondérer les tarifs par le poids des différentes catégories de biens dans la consommation ou la production, au niveau national ou au niveau mondial, introduit d'autres biais ou ignore les particularités des différents pays.

La mesure des barrières non-tarifaires (BNT), qu'il s'agisse de quotas d'importations ou de restrictions volontaires aux exportations, est particulièrement problématique. Le caractère restrictif des BNT est le plus souvent apprécié à partir d'un indice de fréquence (pourcentage de lignes tarifaires faisant l'objet d'une BNT) et d'un indice de couverture (part des importations touchées par une BNT). Ces indices ont l'inconvénient de ne pas pouvoir être additionnés aux tarifs douaniers pour donner une estimation de la protection totale. Pour pallier cet inconvénient, on peut aussi évaluer, pour chaque bien, l'impact des barrières non-tarifaires par la différence de prix existant entre le marché intérieur et le marché mondial. La méthode a cependant ses limites : elle suppose que la qualité des biens dont les prix sont comparés soit strictement identique ; elle est très sensible au taux de change retenu ; enfin, le prix mondial étant, faute de données, souvent estimé par le prix sur le marché du pays exportateur, la méthode suppose que les pratiques discriminatoires n'existent pas.

Outre les questions de mesure, c'est la définition même des entraves à l'échange qui peut être discutée. Faut-il, par exemple, considérer comme instrument de protection les droits anti-dumping qui permettent d'imposer unilatéralement des taxes sur les produits importés dont le prix est inférieur au prix " normal " ? Les mesures anti-dumping sont autorisées par l'OMC : elles visent, en principe, à corriger une distorsion de prix ; mais les enquêtes effectuées dans le cadre de l'Union européenne ou aux Etats-Unis ont montré qu'elles ont surtout, en pratique, une motivation protectionniste. Si on les considère comme barrières aux échanges, il faut prendre en compte le fait que ces taxes ne visent qu'une partie des fournisseurs. Cette part est en général très faible : pour chacune des 21 lignes tarifaires de l'Union européenne concernées en 1998 par des taux anti-dumping, ces derniers ne touchaient, en moyenne, que 6,7% des importations.

Ces problèmes de définition et de mesure expliquent que les estimations de la protection puissent sensiblement différer. Ainsi, le chiffre avancé par P. Messerlin pour mesurer la protection européenne (14,3%) est élevé non seulement parce qu'il prend en compte les barrières non-tarifaires (équivalents **ad valorem**), mais aussi parce qu'il retient les droits de douane **consolidés** et qu'il applique les droits anti-dumping sur la totalité des importations des lignes tarifaires concernées. En retenant les droits de douane **appliqués** et en faisant porter les droits anti-

5. L'un des enjeux de l'Uruguay Round fut la consolidation des lignes tarifaires dans les PVD afin d'assurer une limite supérieure aux relèvements potentiels de taxes, dans le but de diminuer les incertitudes auxquelles font face les exportateurs étrangers.

6. A noter que, partant des mêmes données initiales (tarifs par lignes de produits), on peut aboutir à des moyennes non pondérées différentes pour l'ensemble de l'économie, selon la nomenclature sectorielle retenue. On peut, par exemple, retenir une grande désagrégation des secteurs agricoles et agréger l'industrie en un petit nombre de secteurs, ou faire l'inverse. Dans la moyenne non pondérée pour l'ensemble de l'économie, c'est alors à chaque secteur, et non plus à chaque ligne, qu'est accordée la même importance.

dumping sur les seules importations réellement affectées, on peut estimer le taux moyen de protection tarifaire et non-tarifaire de l'Union européenne à 8,5%.

## ■ Les mesures indirectes des barrières aux échanges

La seconde famille de mesures des barrières aux échanges ne se contente pas d'évaluer le niveau de protection mais cherche à en estimer l'impact : certaines s'attachent à mesurer l'impact de la protection sur les flux commerciaux (ou sur les prix des biens), d'autres, son coût en termes de perte de bien-être.

Les premières font référence à une situation théorique où l'Etat n'imposerait aucune barrière aux échanges ; le problème principal réside alors dans le choix du modèle de référence. On peut, par exemple, chercher à estimer le degré de protection d'une économie en comparant les flux d'échanges bilatéraux observés à ceux résultant d'un modèle gravitationnel où les flux sont expliqués par les niveaux des PIB des partenaires, les niveaux des prix, la distance géographique... Pour que cette méthode soit recevable, le modèle doit être correctement spécifié de sorte que les écarts entre flux observés et expliqués résultent uniquement de la protection commerciale ; il est bien difficile de s'assurer de ce point.

Les distorsions de flux commerciaux (ou de prix) résultant de la protection ne se traduisent pas forcément par une distorsion du même ordre de grandeur du bien-être ou de la richesse de l'économie<sup>7</sup>. Or, c'est bien cette dernière distorsion qui est au cœur du débat entre partisans du libre-échange et défenseurs de la protection. Dans cette optique, un nouvel indicateur a été avancé par Anderson, Bannister et Neary<sup>8</sup>, le "Trade Restrictiveness Index" (TRI). A partir d'un modèle d'équilibre général, le TRI évalue, sous forme d'un droit de douane unique (appliqué à tous les biens), la perte de bien-être résultant de la structure douanière existante. Cette approche a, d'une part, le mérite d'explicitement les fondements théoriques de la mesure du coût de la protection. D'autre part, elle fournit un indicateur synthétique, prenant en compte de manière cohérente les différents instruments de la politique commerciale (droits de douane sur les importations, subventions et taxes à la production, quotas...) et les distorsions que ceux-ci créent sur l'ensemble des marchés (marchés des biens échangés et non-échangés, marchés de facteurs de production).

Tableau 2 - TRI et taux moyens de droits de douane (en %)

	Droit de douane		TRI
	moyen non pondéré	moyen pondéré	
Union européenne	17,2	2,2	1,4
Etats-Unis	10,4	3,5	4,7

Source : GTAP, 1995 ; calculs des auteurs.

A titre illustratif, nous avons évalué les TRI de l'Union européenne et des Etats-Unis en 1995 à partir d'un modèle d'équilibre général simplifié<sup>9</sup>. L'Union européenne apparaît sensiblement plus protégée que les Etats-Unis sur la base d'un taux moyen non pondéré<sup>10</sup> ; mais, en termes de perte de bien-être pour la population, mesurée par le TRI, la protection américaine apparaît plus coûteuse que la protection européenne (tableau 2). Ceci peut s'expliquer par l'importance des pics tarifaires américains : à l'issue de l'Uruguay Round, 4,7% des droits américains étaient supérieurs à 15% contre 1,9% dans l'UE (et plus de 10% au Canada et au Japon). La prise en compte des distorsions créées par la structure tarifaire pourrait affaiblir la position américaine dans les négociations commerciales.

Ce type d'approche globale peut être également utilisé pour apprécier la protection dont dispose, de fait, un secteur.

Un premier concept de protection effective est issu des travaux de W. M. Corden<sup>11</sup>. Le degré de protection reçu par un secteur ne dépend pas que du taux apparent de protection de sa production ; si, par exemple, ce secteur utilise des biens intermédiaires davantage protégés que ne l'est sa propre production, la politique tarifaire globale décourage cette production puisqu'elle augmente le coût et/ou réduit la disponibilité des biens intermédiaires. À l'inverse, lorsque tous les inputs sont moins protégés que

Tableau 3 - Mesures de la protection selon différentes notions (en %)

Secteurs	Protection nominale		Protection effective (définition de Corden)		Protection selon le concept d'Anderson	
	U.E.	Etats-Unis	U.E.	Etats-Unis	U.E.	Etats-Unis
Céréales	23,7	1,4	46,3	-0,5	1,9	3,5
Fruits et légumes	2,1	1,3	2,2	-0,3	3,7	3,4
Graisses et huiles	0	0	-5,7	-3,6	2,3	3,3
Sucres et prod. Dérivés	68,9	63,5	113,6	90,8	1,9	3,4
Fibres végétales	39,6	0,1	65,3	-6,3	n.d.	3,4
Animaux et prod. Dérivés	5,6	1,5	3,8	-9,5	8,6	3,4
Mines et prod. Minéraux	0,1	0,1	-1,1	-1,9	2	5

Source : GTAP, 1995 ; calculs des auteurs.

Protection nominale : tarif appliqué aux importations des produits du secteur ; par exemple les céréales importées par l'UE sont taxées au taux de 23,7%.

Protection effective (Corden) : variation (par rapport à une situation de libre-échange) de la valeur ajoutée sectorielle résultant de la structure tarifaire existante ; par exemple, la valeur ajoutée européenne dans le secteur des céréales est, avec le niveau et la structure actuels des tarifs, supérieure de 46,3% à ce qu'elle serait sans protection.

Protection concept d'Anderson : équivalent tarifaire uniforme pour l'ensemble des secteurs qui fournirait au facteur spécifique du secteur considéré la même rémunération que la structure tarifaire existante ; par exemple, en Europe, on obtiendrait la même rémunération du facteur spécifique utilisé dans la production de céréales en instaurant un tarif uniforme de 1,9%.

7. Notamment, on peut noter qu'un droit de douane moyen minimise l'impact des pics tarifaires alors que ces derniers sont une source importante de distorsion : le coût de la protection, évalué en termes de bien-être, est, en première approximation, proportionnel au carré des tarifs et non aux tarifs.

8. J.E. Anderson, G.J. Bannister et J.P. Neary, "Domestic distorsions and international trade", *International Economic Review*, vol. 36, n°1, pp 139-157, février 1995.

9. Cf A. Bouët, *op. cit.*

10. Sur les écarts entre ces taux et ceux précédemment cités, voir note 6.

11. W.M. Corden, "The Structure of Tariff System and the Effective Protection Rate", *Journal of Political Economy*, vol.74, n°3, pp.221-237, juin 1966.

l'output (phénomène appelé progressivité de la structure tarifaire), le secteur reçoit, de fait, une protection plus forte que ne l'indique le taux déclaré. On mesure cette incitation (ou désincitation) à produire dans un secteur par la variation de valeur ajoutée engendrée par la structure douanière globale. Cet indicateur est connu sous le terme de taux de protection effective.

J.E. Anderson<sup>12</sup> a proposé une nouvelle définition de la protection que reçoit effectivement un secteur. Cette protection peut être considérée comme le sacrifice fait par l'ensemble de la collectivité pour préserver les rentes des producteurs de ce secteur. Dans le cadre d'un modèle d'équilibre général, ce sacrifice peut être évalué par le tarif uniforme, appliqué à tous les biens, qui rapporte au facteur de production spécifique de ce secteur la même rémunération que la structure tarifaire existante.

A partir du même modèle d'équilibre général simplifié, nous avons ainsi estimé le taux de protection correspondant à cette notion pour différents secteurs. Le tableau 3 fournit les résultats pour l'Union européenne et les Etats-Unis en 1995, et les compare aux taux de protection effective traditionnels ainsi qu'aux tarifs nominaux. Compte tenu de la structure de ce modèle, et notamment de son découpage sectoriel, les résultats obtenus ont surtout une valeur illustrative. Ils montrent clairement l'absence de corrélation entre les différentes mesures de la protection et relativisent la portée des mesures traditionnelles. L'exemple le plus frappant est apporté par le secteur "Sucre et produits dérivés". Alors que dans les deux zones, avec un taux nominal de plus de 60% et un taux de protection effective (Corden) encore plus important (113,8% et 90,8%), ce secteur apparaît très protégé, le nouvel indicateur montre que la distorsion supportée par l'ensemble de l'économie est relativement faible. Par ailleurs, à l'exception notable du secteur "Animaux et produits dérivés", le coût de la protection tarifaire agricole semble moins important dans l'Union européenne qu'aux Etats-Unis. Ce qui apparaissait à

travers de simples moyennes de taux peut alors être sérieusement démenti.

Depuis de nombreuses années, les autorités nationales ont eu recours à des instruments de protection de natures différentes, aux effets divers, qui rendent l'évaluation du niveau de la protection globale d'une nation extrêmement complexe. Les méthodes faisant appel à un modèle d'équilibre général constituent un apport intéressant en ce qu'elles partent d'un véritable questionnement méthodologique. Chaque évaluation de la protection doit en effet recourir à des instruments de mesure adaptés à l'objectif qu'elle vise. On n'appréciera pas la protection de la même façon selon que l'on cherche à évaluer les distorsions créées par les différents instruments de la politique commerciale, leurs effets restrictifs sur les importations nationales, ou encore les sacrifices demandés à une collectivité pour garantir un niveau de revenu à un groupe d'intérêts.

**Antoine Bouët**  
bouet@cepii.fr

**Estelle Dhont-Peltraut\***  
estelle.dhont@univ-pau.fr

CEPII

## L'économie mondiale 2001

Aux éditions LA DECOUVERTE  
Collection

R E P È R E S

128 pages - 49 francs

9 bis, rue Abel-Hovelacque - 75013 Paris

12. J.E. Anderson, "Effective protection redux", *Journal of International Economics*, n°44, 1998, p. 21-44.

\* Estelle Dhont-Peltraut est doctorante, allocataire de recherche au C.A.T.T., Université de Pau.

### LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2000  
REDACTION  
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 :  
Lionel Fontagné  
REDACTION EN CHEF :  
Agnès Chevallier  
Jean-Louis Guérin  
Bronka Rzepkowski

CONCEPTION GRAPHIQUE :  
Pierre Dusser  
REALISATION :  
Annick Hutteau  
DIFFUSION  
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)  
France 301,74 FTTC (46 € TTC)  
Europe 311,58 FTTC (47,50 € TTC)  
DOM-TOM (HT, avion éco.)  
308,30 FHT (47 € HT)  
Autres pays (HT, avion éco.)  
311,58 FHT (47,50 € HT)  
Supl. avion rapide 5,25 F (0,80 €)  
Adresser votre commande à :  
**La Documentation française**,  
124, rue Henri Barbusse  
93308 Aubervilliers Cedex  
Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPII est sur le WEB  
son adresse : [www.cepii.fr](http://www.cepii.fr)  
ISSN 0243-1947  
CCP n° 1462 AD  
4<sup>ème</sup> trimestre 2000  
Novembre 2000  
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.