

Le programme de Doha pour le développement : droits de douane et commerce

Quelle est la situation actuelle en matière de droits de douane ?

À qui profite une baisse des droits de douane ?

Quelle est l'importance des gains potentiels ?

Comment les gains sont-ils répartis ?

Conclusion

Pour plus d'informations

Étude phare

Références

Où nous contacter ?

Introduction

L'ouverture des marchés a favorisé le commerce et la croissance économique partout dans le monde ces dernières décennies. Pourtant, les droits de douane – taxes prélevées par les pays importateurs sur les biens en provenance de l'étranger – restent encore un obstacle essentiel à l'accès aux marchés. Des avantages considérables pourraient être tirés de leur réduction. D'après les estimations de l'OCDE, la suppression de tous les droits sur le commerce de marchandises et une diminution des coûts commerciaux de 1 % de la valeur du commerce mondial amélioreraient de plus de USD170 milliards par an le bien-être au niveau mondial. Ces gains donneraient une impulsion à toutes les régions du monde, majorant de pas moins de 2 % le produit intérieur brut (PIB) annuel actuel de certaines d'entre elles. Rien de surprenant dans ces conditions à ce que les pays développés comme ceux en développement fassent de la réduction sensible des droits de douane un objectif central des négociations commerciales multilatérales se tenant à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

La façon dont ces gains seraient répartis est une question centrale. Le Programme de Doha pour le développement, adopté en novembre 2001 par les ministres des pays membres de l'OMC, constitue une feuille de route pour les négociations commerciales multilatérales en cours, et demande une amélioration sensible de l'accès aux marchés, en particulier pour les pays en développement. Une nouvelle étude de l'OCDE analyse les gains de bien-être (résultant des modifications du revenu et des prix) que l'on peut attendre de la libéralisation des droits de douane et de la réduction des coûts commerciaux. Les résultats des simulations donnent à

penser que, même sur la base d'hypothèses conservatrices, ces gains seraient significatifs aussi bien pour les pays en développement que pour les pays développés. Dans plusieurs scénarios, les pays en développement en tant que groupe peuvent escompter des gains de bien-être plus importants que les pays développés. L'étude montre aussi que si les réductions tarifaires sont conjuguées à des progrès significatifs dans la diminution des coûts commerciaux (par exemple par le biais de procédures douanières plus efficaces), toutes les régions en ressortiront gagnantes. ■

Quelle est la situation actuelle en matière de droits de douane ?

Les cycles successifs de négociations commerciales multilatérales ont abouti à de nettes réductions cumulées des droits à l'importation. Les progrès ont été surtout impressionnants dans le cas des biens industriels. Les droits de douane moyens sur les produits industriels étaient d'environ 40 % à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. En 1979, à l'issue du Cycle de négociations commerciales multilatérales de Tokyo, ils n'étaient plus que de 6 %. Une fois que toutes les réductions tarifaires convenues lors du dernier cycle de négociations commerciales (Cycle d'Uruguay, 1986-1994), auront été mis en œuvre d'ici à 2005, ce pourcentage tombera à 4 % environ. En outre, les engagements pris lors du Cycle d'Uruguay « consolident » la grande majorité de lignes tarifaires pour ces produits dans les pays de l'OCDE et dans nombre de pays en développement. Cette consolidation signifie que les taux des droits de douane en question ne peuvent plus augmenter de façon arbitraire au-delà d'un niveau convenu. Les accords du Cycle d'Uruguay, une fois qu'ils auront été totalement mis en œuvre, se traduiront aussi par un élargissement de l'admission en franchise de certains biens, comme les produits des technologies de l'information.

Néanmoins, les droits de douane continuent d'influer sur la configuration des échanges, offrant des niveaux absolus de protection aux pays importateurs et dans le même temps provoquant des distorsions associées à la structure tarifaire. En effet, en rendant les produits plus chers pour les consommateurs, les droits de douane pèsent sur la demande d'importations. Ils modifient aussi les prix relatifs des produits, ce qui affecte l'allocation des ressources entre les différentes activités productives. Ces distorsions sont parti-

culièrement prononcées dans un grand nombre de pays non membres de l'OCDE, où les droits de douane restent sensiblement plus élevés que dans la zone OCDE. Les droits de douane moyens sur les produits industriels échangés entre pays non membres de l'OCDE sont souvent plus de deux fois supérieurs à ceux applicables à des biens identiques échangés entre pays de l'OCDE. Cette situation est due en partie à l'incapacité de certains pays en développement à participer pleinement au processus de négociations, question qui a été reconnue dans le Programme de Doha pour le développement.

Les droits de douane sur les produits agricoles sont en moyenne beaucoup plus élevés que ceux appliqués aux produits industriels. Cependant, ils diffèrent considérablement suivant les pays. Dans le secteur agricole, la situation se complique par la conjugaison fréquente des droits de douane et des quotas. Ainsi, les pays fixent un droit de douane de, disons, 10 % sur les premières 10 000 unités de céréales importées, mais portent le droit à 100 % sur les importations supplémentaires. D'après une étude de l'OCDE consacrée à l'incidence du Cycle d'Uruguay, les tarifs consolidés moyens dans le secteur agricole s'élevaient à 36 % pour les pays de l'OCDE et à 63 % pour certains pays non membres de l'OCDE (compte tenu des taux hors quotas, le cas échéant). Par comparaison, les droits consolidés moyens pour tous les produits étaient de 15 % pour les pays de l'OCDE et de 43 % pour les pays non membres de l'OCDE.

Même lorsque les tarifs ont été réduits, la façon dont ils sont structurés reste problématique aussi bien dans l'agriculture que dans l'industrie. Les difficultés sont liées notamment aux pics tarifaires, à la progressivité des droits, aux droits faibles « à caractère de nuisance » et la forte dispersion tarifaire. Une évaluation de l'OCDE sur les pics tarifaires des pays de l'OCDE (c'est-à-dire les droits de douane de 15 % ou plus) a constaté que ces taux s'appliquent souvent à des produits revêtant un intérêt particulier pour les pays en développement, comme les textiles et les vêtements ; les articles en cuir, en caoutchouc et les chaussures ; les articles de voyage et certains matériels de transport. La progressivité des droits – c'est-à-dire leur augmentation en fonction du degré de transformation des produits – touche souvent des produits des pays en développement comme le tabac, le cuir, le cacao, le coton, le bois ou le papier.

Le système commercial multilatéral prévoit pour les pays en développement plusieurs dispositions visant un traitement spécial et différencié. L'une d'entre

elles, le système généralisé de préférences, a pour objectif d'accroître les possibilités commerciales en permettant des dérogations unilatérales aux droits convenus au niveau multilatéral pour les produits exportés par les pays en développement. Certains produits industriels peuvent faire l'objet de préférences, représentant souvent des réductions des droits jusqu'à 100 %. Cependant, les avantages de cette mesure sont souvent limités par le fait que tous les pays et tous les produits ne sont pas couverts : des plafonds et des règles d'origine sont appliqués et la période pendant laquelle les préférences sont accordées n'est pas définie avec certitude.

Les biens environnementaux (comme les convertisseurs catalytiques ou les filtres à air), les textiles et les vêtements ont récemment fait l'objet d'une attention particulière dans le système commercial multilatéral. Les biens environnementaux ont été expressément mentionnés dans le Programme de Doha pour le développement et ont fait l'objet d'un engagement spécifique de négociation pour une réduction des droits de douane correspondants. Si ces droits tendent à suivre la structure générale des droits appliqués aux autres produits industriels – assez faibles dans les pays de l'OCDE et plus élevés sur les marchés des pays en développement – les membres de l'OMC ont souhaité les distinguer, compte tenu des avantages multiples qu'une expansion du commerce peut apporter. Les réductions tarifaires dans ce secteur peuvent faire baisser les coûts des biens environnementaux, permettant de répartir plus largement les rares ressources disponibles pour la protection de l'environnement et donnant accès à un plus grand choix de technologies environnementales.

L'importance relative des droits de douane comme moyen de protection dans les secteurs des textiles et des vêtements augmentera avec l'élimination progressive des quotas prévus dans l'Accord multifibres qui interviendra d'ici à 2005, comme convenu dans le cadre du Cycle d'Uruguay. D'après certaines estimations, les échanges mondiaux de ces produits pourraient s'accroître de pas moins de 34 % à 60 % une fois que l'Accord multifibres ne sera plus en vigueur. Pourtant, nombre de ces produits resteront assujettis à des droits de douane relativement élevés. Le droit moyen appliqué par les pays membres de l'OCDE sur les importations de textiles et de vêtements en provenance des pays non membres de l'OCDE s'élève à environ 12 %. Ce taux est à rapprocher de celui appliqué dans un secteur moins pénalisé comme la métallurgie, où les importations sont taxées de seulement 1 % en moyenne. En outre, les pics tarifaires restent

un problème particulier pour les textiles et l'habillement entrant dans la zone OCDE. Quelque 28 % de ces importations se voient appliquer des droits de plus de 15 % à l'entrée sur les marchés de l'OCDE. ■

À qui profite une baisse des droits de douane ?

Du point de vue économique, une réduction tarifaire non discriminatoire est un scénario doublement gagnant qui profite à la fois aux pays développés et aux pays en développement. L'amélioration de l'accès aux marchés élargit le choix des consommateurs, tant au niveau des produits que des prix. La répartition efficace des ressources se trouve aussi améliorée dans les pays en développement comme dans les pays développés (si les distorsions de prix sont moindres, l'utilisation des ressources nationales dans les différents secteurs évolue pour tenir compte de l'avantage comparatif). Pour les pays en développement, l'amélioration de la répartition des ressources et l'augmentation des recettes à l'exportation contribuent au revenu national et accroît le montant des ressources disponibles pour les investissements liés au développement. Le développement économique de ces pays élargit à son tour les débouchés potentiels pour les produits de l'OCDE. En outre, plusieurs autres avantages peuvent découler de l'expansion du commerce, comme le renforcement des échanges culturels, la prise en compte des préoccupations humanitaires ou l'amélioration des relations internationales.

Un examen par l'OCDE de 14 études économiques récentes met en évidence les avantages de la réduction de la protection tarifaire et de la facilitation du commerce de biens et de services. Ces études tendent à confirmer les avantages potentiels considérables pour les pays en développement. D'autres suggèrent également que les pays en développement appelés à gagner le plus de la réduction de leurs droits de douane sont ceux dont les taux de départ sont les plus élevés. Si des coûts d'ajustement sont nécessairement associés à la libéralisation commerciale dans ces pays (par exemple coûts économiques et sociaux liés au passage de la main d'œuvre d'une activité à l'autre), il semblerait que ces coûts soient de courte durée et compensés en moyenne par les gains de bien-être potentiels de la libéralisation des échanges. La mise en œuvre de politiques d'accompagnement au niveau macro-économique, social ou du marché du travail peut rendre l'ajustement moins dou-

loureux et accroître l'efficacité de la libéralisation commerciale en dopant la croissance. ■

Quelle est l'importance des gains potentiels ?

L'étude récente de l'OCDE examine les gains potentiels de la libéralisation des échanges impliquant des réductions tarifaires et une diminution uniforme des coûts commerciaux. Divers scénarios sont envisagés, depuis l'abolition complète de l'ensemble des droits de douane jusqu'à des formules spécifiques de réductions tarifaires semblables à celles envisagées dans les négociations en cours à l'OMC. L'étude tient compte aussi d'une réalité essentielle des négociations à l'OMC, qui n'est pas totalement prise en compte dans les études précédentes : si les négociations sont axées sur les droits consolidés, ce qui importe le plus souvent dans la pratique ce sont les droits effectivement appliqués.

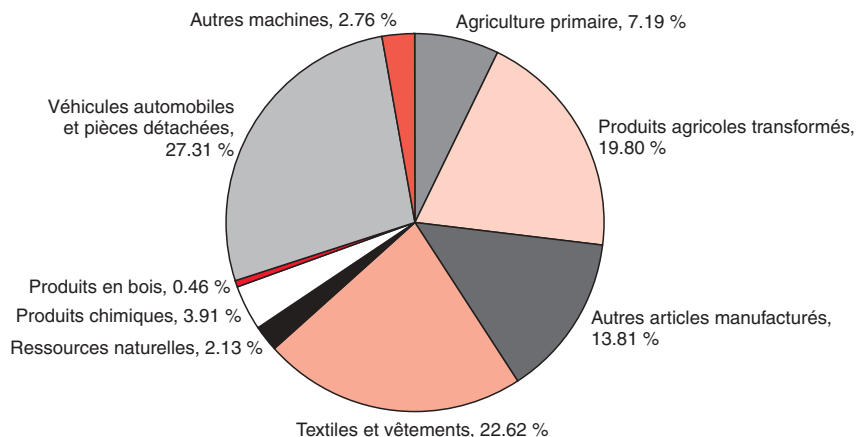
Au moment du Cycle d'Uruguay, certains avantages potentiels de la libéralisation du commerce ont été surestimés. En effet, les chercheurs sont partis de l'hypothèse que si les réductions étaient convenues sur la base des droits consolidés (droit maximal applicable à un produit décidé au niveau multilatéral), les pays réduiraient alors proportionnellement les droits

qu'ils appliquaient dans les faits même si ceux-ci étaient déjà conformes au nouveau plafond. Dans les pays en développement, les droits appliqués tendent à être fixés à des niveaux sensiblement inférieurs aux droits consolidés. Mais, dans la pratique, la baisse des droits consolidés n'a pas toujours conduit à une réduction de même ampleur des droits effectivement appliqués. La nouvelle étude de l'OCDE examine donc l'effet dû à des changements des taux des droits consolidés sur les droits appliqués correspondants. Les gains de bien-être sont ensuite estimés dans divers scénarios.

En prenant comme point de départ, la pleine application de l'Accord du Cycle d'Uruguay, huit scénarios sont présentés. Ils illustrent différents niveaux de réduction tarifaire et la diminution uniforme des coûts commerciaux (représentant 1 % de la valeur commerciale). Le scénario où les avantages sont les moindres est celui qui conjugue une réduction de 50 % de l'ensemble des droits de douane et la diminution uniforme des coûts commerciaux, aboutissant néanmoins à des gains globaux annuels de USD117 milliards. Les avantages sont plus importants avec la « formule suisse », appliquant un coefficient de 5 % (les tarifs élevés sont sensiblement réduits et le coefficient définit un tarif maximal de 5 % sur tous les produits après la réforme) et réduisant uniformément les coûts commerciaux, pour des gains globaux

Graphique 1. Origine des gains de bien-être découlant pour les pays en développement – d'une réduction totale des droits de douane

Pourcentage par secteur



Source : OCDE (2003), Le programme de Doha pour le développement : gains de bien-être à attendre de la poursuite de la libéralisation des échanges multilatéraux du point de vue des droits de douane.

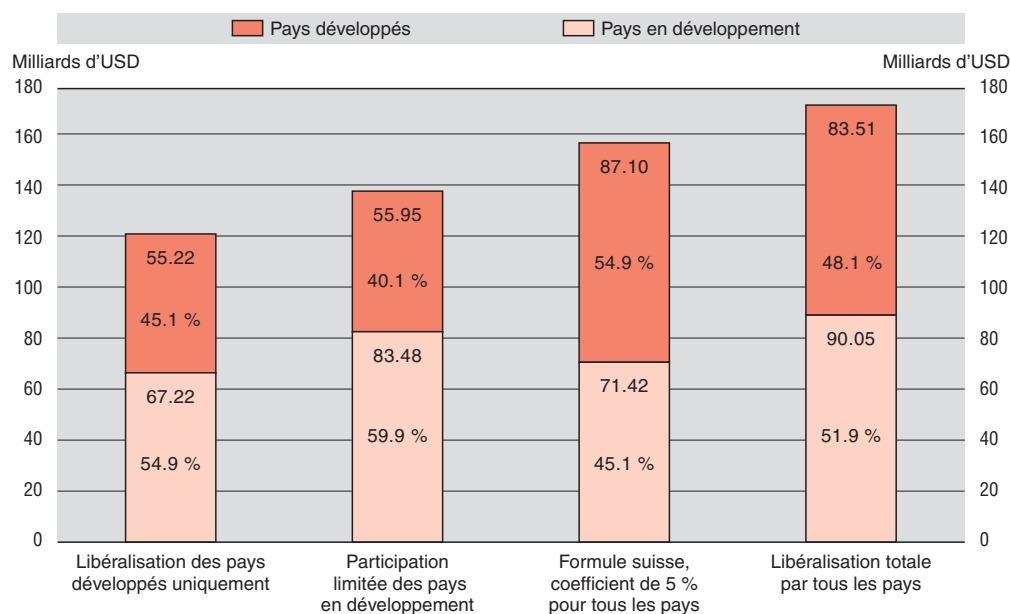
de USD158,5 milliards ; l'avantage de ce scénario est que toutes les régions bénéficient de la réduction tarifaire. Les gains globaux les plus importants découlent de la suppression complète de l'ensemble des droits sur les marchandises et de la diminution uniforme des coûts commerciaux, qui doperait l'économie mondiale de USD173,5 milliards par an. ■

Comment les gains sont-ils répartis ?

La mise en œuvre conjuguée d'une élimination complète des droits de douane et de la réduction des coûts commerciaux aboutirait à des gains de bien-être équivalant à 1,37 % du PIB annuel dans les pays en développement et à 0,37 % dans les pays développés. Plus de la moitié (52 %) des avantages iraient aux pays en développement si les droits sont éliminés. Dans le scénario fondé sur la « formule suisse », la part de ces pays serait de 45 % et si les droits étaient réduits de moitié, elle s'élèverait à 60 %. Certains pays pourraient perdre une partie des recettes qu'ils tirent de droits de douane – source importante de finances publiques

dans certains cas – mais l'étude a constaté que certains scénarios peuvent minimiser le manque à gagner, tout en se traduisant encore par d'importants gains de bien-être. C'est le cas, par exemple, avec l'approche de la formule suisse qui réduit le plus les tarifs relativement élevés. S'agissant des sources sectorielles des gains de bien-être découlant des réductions tarifaires, il apparaît que les contributions du secteur industriel et de l'agriculture sont toutes deux importantes (graphique 1). Cependant, environ les deux tiers des gains de bien-être pour les pays en développement viennent de la suppression des distorsions liées aux droits de douane dans seulement trois secteurs : les véhicules automobiles et les pièces détachées d'automobiles ; les textiles et les vêtements ; et les produits agricoles transformés (dans le cadre d'un scénario de libéralisation totale). Il convient de souligner que si les pays en développement sont appelés à bénéficier d'une libéralisation limitée essentiellement aux pays développés, leur situation serait encore meilleure en termes absolus s'ils procédaient aussi à une libéralisation (graphique 2).

Graphique 2. Répartition des gains de bien-être suivant les scénarios de libéralisation
Réductions des droits et des coûts commerciaux



Source : OCDE (2003), Le programme de Doha pour le développement : gains de bien-être à attendre de la poursuite de la libéralisation des échanges multilatéraux du point de vue des droits de douane.

Conclusion

Les résultats de la dernière étude de l'OCDE soulignent l'importance de l'accès aux marchés pour toutes les régions, en particulier pour les pays en développement. Les réductions tarifaires sont un élément extrêmement important dans cette optique, non seulement pour l'accès des pays en développement aux marchés de l'OCDE, mais aussi pour l'accès aux marchés entre pays en développement. Les résultats de l'étude mettent aussi en évidence l'importance pour *tous* les pays des engagements substantiels pris par les pays en développement dans le cadre du Programme de Doha pour le développement. Globalement, les enjeux sont considérables et les résultats pourraient influencer sur les perspectives de développement pour les années à venir. ■

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations sur ce sujet, contacter : Douglas Lippoldt : tél. (33-1) 45 24 19 26 (email : douglas.lippoldt@oecd.org) ; ou Przemyslaw Kowalski, tél. (33-1) 45 24 17 23 (email : przemyslaw.kowalski@oecd.org). ■

Étude phare

OCDE (2003), **Le programme de Doha pour le développement : gains de bien-être à attendre de la poursuite de la libéralisation des échanges multilatéraux du point de vue des droits de douane**, disponible sur le site www.oecd.org/trade sous publications et documents/Rapports ■

Références

■ OCDE (2003), Forum mondial sur les échanges : Aller de l'avant sur l'accès aux marchés dans le cadre

du Programme de Doha pour le développement. Ordre du jour et documentation de base, 5- 6 juin, disponible sur le site www.oecd.org/trade à la rubrique Dialogue sur la politique commerciale, suivre le lien Actualités.

- OCDE (2003), **Tariffs and Trade : OECD Query and Reporting System**. Information sur l'édition 2000 disponible sur le site www.oecd.org/bookshop/
- OCDE (2002), **Les outils de l'OCDE au service de la politique commerciale**, CD-ROM. Contenu disponible sur le site www.oecd.org/trade à la rubrique Politique commerciale.
- OCDE (2001), **Échanges et développement : les enjeux**, en vente sur la librairie en ligne de l'OCDE, www.oecd.org/bookshop. ISBN 92-64-29675-71 30€, 180 pages.
- OCDE (1999), **Pour l'ouverture des marchés : les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement**, en vente sur la librairie en ligne de l'OCDE, www.oecd.org/bookshop. ISBN 92-64-26100-1, 19€, 128 pages.
- OCDE (1999), **Les régimes douaniers après l'Uruguay Round : Bilan et perspectives**, en vente sur la librairie en ligne de l'OCDE, www.oecd.org/bookshop. ISBN 92-64-27128-27, 39€, 180 pages.
- OMC (2003), **Négociations actuelles et mise en œuvre : Le Programme de Doha**, disponible sur le site www.wto.org à la rubrique Programme de Doha pour le développement. ■

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**
www.oecd.org/bookshop

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 2888353
Fax : (49-30) 28883545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 81
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0036/0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P. 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 5281 3810
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet : www.rtn.net.mx/ocde/

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm