

4.2.2. Tarifs douaniers ou barrières quantitatives ?

Au cours des dernières décennies, les restrictions quantitatives ont été les protections les plus utilisées après les droits de douane, sous les formes du quota et de la restriction volontaire des exportations (Cf. §412). L'analyse du tarif douanier permet de tirer des enseignements sur les conséquences des autres formes de protection, particulièrement des barrières quantitatives. Elle montre que ces dernières se révèlent certainement plus nocives et pernicieuses que le tarif en raison des importantes distorsions de concurrence qu'elles provoquent.

Les barrières quantitatives dans une perspective statique

Une première façon d'évaluer les effets des barrières quantitatives est de reprendre l'analyse coût-avantage présentée dans la figure 1 du paragraphe 421 pour étudier le tarif. Il s'agit donc, comme précédemment, de comparer l'équilibre protectionniste avec celui de libre-échange, pour des conditions inchangées de l'offre, de la demande et du prix mondial.

L'équivalence tarifaire en statique

Imaginons qu'au lieu de mettre en place un tarif douanier, les pouvoirs publics instaurent une barrière quantitative. Cette barrière impose aux producteurs étrangers une limite maximale de leurs exportations de x unités vers le marché domestique. Supposons en outre que cette restriction soit calculée de façon à réduire la demande d'importations dans les mêmes proportions qu'un droit de douane de $t\%$, qui ferait passer le prix domestique de p_m à p_t . Elle va donc exercer sur les prix et sur les quantités offertes et demandées des effets équivalents à ceux du tarif. On résume cette similitude en disant qu'il y a équivalence tarifaire du quota en statique. La figure 1 permet d'approfondir la comparaison entre le tarif et la restriction sur la base de l'équivalence tarifaire.

Les exportateurs étrangers se voient imposer une limite maximale des quantités vendues (un quota) de D_2-Q_2 , alors qu'ils offriraient D_1-Q_1 en libre-échange. On observe donc la même hausse du prix de p_m à p_t et la même hausse de la production locale au détriment des importations, puisqu'au prix p_t , l'offre totale (l'offre locale plus le quota) couvre juste la demande D_2 . L'équilibre du marché protégé est donc identique, quel que soit l'instrument de protection utilisé.

La perte sèche

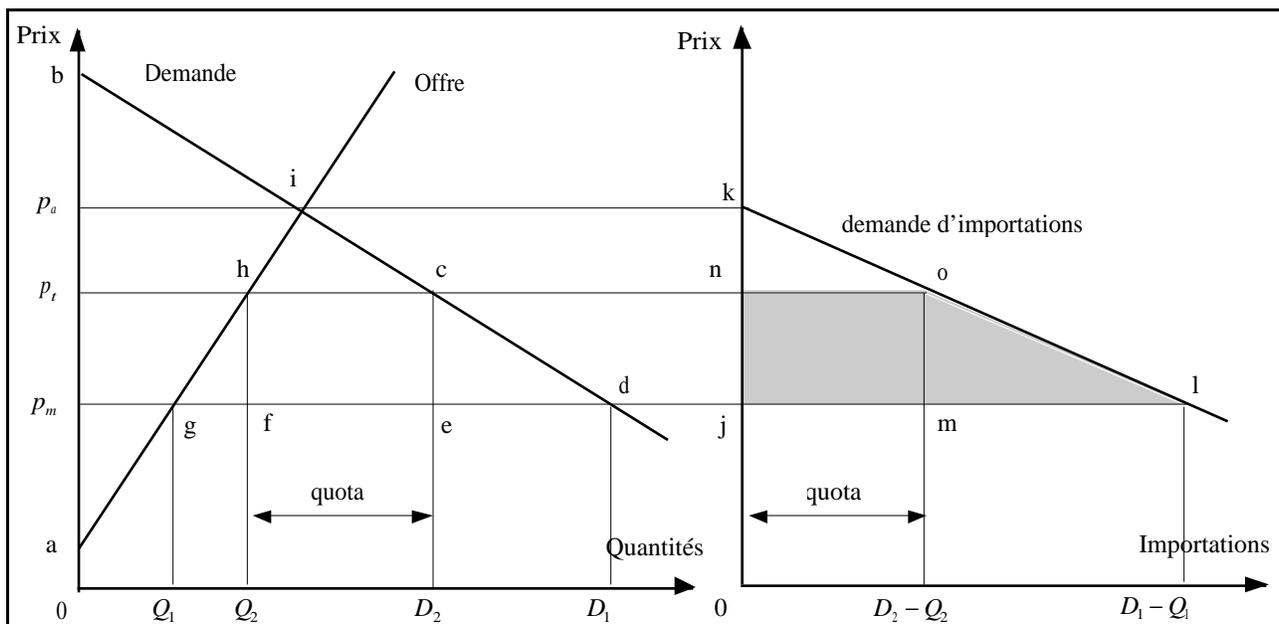
L'équivalence tarifaire pourrait laisser croire que l'impact d'une restriction quantitative sur le surplus collectif est identique à celle du tarif. Mais en règle générale, la perte sèche de bien-être est plus importante. Dans le cas du quota avec licences d'importations accordées aux producteurs locaux, la perte sèche est identique à celle engendrée par le tarif (triangle mol), mais la répartition des revenus est plus favorable aux entreprises puisqu'elles captent à leur profit les recettes douanières de l'Etat. C'est la rente du quota.

Dans le cas des restrictions volontaires sur les exportations, la perte sèche est plus importante puisque ni l'Etat, ni les entreprises locales ne touchent de revenus. Elle correspond maintenant à la surface du quadrilatère jnol. Ce sont les entreprises étrangères pénalisées par la restriction qui bénéficient de la rente du quota, car même si elles vendent des quantités moindres, elles récupèrent la différence de prix entre le marché local et le marché mondial. En quelque sorte, elles sont subventionnées par les consommateurs locaux.

Notons pour terminer que les restrictions quantitatives sont moins nocives pour le surplus collectif en présence de mouvements internationaux des capitaux. Ce résultat est à l'opposé de celui obtenu pour le tarif douanier. Si l'on reprend la figure 3 du paragraphe 421, on constate en effet que si les entreprises étrangères réinvestissent leurs bénéfices sur place (triangle ghp), alors la perte sèche due à la restriction est plus faible qu'en l'absence d'investissements directs étrangers. Ce dernier résultat

explique en partie pourquoi dans les années 1970-80, ce sont les pays développés, les plus avancés en matière de libéralisation des mouvements des capitaux, qui ont eu le plus recours aux restrictions quantitatives.

Figure 1 : L'équivalence tarifaire du quota



Les barrières quantitatives dans une perspective dynamique

Dans une perspective dynamique, c'est-à-dire lorsque les conditions du marché domestique et/ou du marché mondial se modifient, les barrières quantitatives peuvent engendrer des effets pervers susceptibles de dégrader davantage le bien-être sur la longue durée. Ces effets pervers proviennent de l'abandon de souveraineté et de l'opacité de la protection. Ils se manifestent d'abord lorsque les marchés sont imparfaitement concurrentiels. Il n'y a donc pas équivalence tarifaire du quota en dynamique.

L'abandon de souveraineté

La restriction quantitative est un abandon de souveraineté puisque les pouvoirs publics cèdent aux entreprises, locales ou étrangères les bénéfices des recettes tirées des tarifs douaniers. Il y a cession d'un droit régalien de taxation à des particuliers. Le danger d'une telle situation est que l'abandon de souveraineté peut créer des effets de lobbies et de cartellisation du marché.

En effet, la plupart des accords de restrictions quantitatives portent sur des industries en concurrence imparfaite (oligopoles). Ils s'assimilent à des accords de collusion conclus grâce à la médiation des gouvernements. Ainsi, ils favorisent l'apparition sur le marché protégé de comportements non-concurrentiels du type cartels de négociation, entre firmes nationales, pour négocier l'arrangement, et entre firmes étrangères pour se répartir les quotas. Ces comportements affaiblissent encore la concurrence, favorisent les prix élevés et réduisent donc davantage le surplus des consommateurs que ne le fait la restriction initiale,

L'opacité de la protection

Un second danger des protections quantitatives provient de leur opacité. C'est d'ailleurs le principal argument de l'OMC pour prohiber leur utilisation. En effet, contrairement au tarif douanier, elles déconnectent le prix local des évolutions du prix mondial. Par conséquent, les producteurs

locaux sont moins incités à faire les efforts nécessaires en matière de coûts, d'organisation et de recherche-développement pour rester compétitifs face à la concurrence étrangère. Le danger est d'autant plus grand que les firmes étrangères, censées être pénalisées par la restriction, peuvent en tirer un avantage. Les prix locaux élevés leur permettent de maintenir, voire d'accroître leurs marges par unité vendue et d'améliorer leur position sur le haut de gamme au détriment de la production locale. A terme, il peut donc se produire un renforcement de la position internationale des producteurs étrangers¹.

La non-équivalence tarifaire du quota en dynamique

On résume les effets pervers des restrictions tarifaires par le principe de la non-équivalence tarifaire du quota en dynamique. Deux exemples graphiques permettent d'illustrer cette non-équivalence tarifaire. On compare les effets du quota et du tarif lorsqu'il y a croissance de la demande domestique, puis lorsqu'il y a baisse du prix mondial.

Une hausse de la demande domestique

Imaginons qu'à la suite d'une modification des goûts des consommateurs, la demande pour le produit importé augmente. La courbe de demande glisse alors sur la droite, comme le montre la figure 2. On passe de l'ancienne courbe, demande₁ à la nouvelle, demande₂.

La protection tarifaire

Si le marché est protégé par un tarif, alors le prix local ne change pas et reste à p_t . Les producteurs locaux ne modifient pas leur production, Q_2 , mais les ménages demandent maintenant une quantité D_2' supérieure à D_2 . L'ajustement du marché opère donc par une hausse des importations, qui passent de $D_2 - Q_2$ à $D_2' - Q_2$. L'équilibre est atteint au point c' pour lequel il y a égalisation de l'offre totale (offre locale plus importations tarifées) et de la nouvelle demande.

La nouvelle perte sèche de surplus par rapport au libre-échange est l'addition des triangles ghf et $e''c'd'$. On note que par rapport à la situation initiale, avant croissance de la demande, la perte sèche n'a pas évolué : du côté des producteurs, elle est restée la même, à savoir le triangle ghf ; du côté des consommateurs, on est passé du triangle ecd au triangle $e''c'd'$ de surface identique².

La protection par le quota

Si le marché est protégé par une restriction quantitative, alors la hausse de la demande entraîne la hausse du prix domestique de p_t à p_u . En effet, au prix p_t , il y a un excès de demande qui ne peut être résorbé par les importations puisque ces dernières sont soumises au quota. Seule la production locale peut croître. Cependant, comme le marché est par nature importateur, l'offre nationale est incapable de résorber seule la totalité de l'excédent. Le prix local doit donc augmenter jusqu'à ce que l'offre totale (offre locale plus importations contingentées) égalise la demande. L'équilibre du marché est donc atteint au point c' au prix p_u . A ce prix, les producteurs locaux offrent Q_3 et les firmes étrangères $D_3 - Q_3$. $D_3 - Q_3 = D_2 - Q_2$, car en raison de la restriction quantitative, la quantité importée est la même que précédemment.

La restriction quantitative ajuste le marché par une hausse du prix. On ne s'étonne donc pas de découvrir que la perte sèche augmente. La surface à six côtés $hh'c'd'dc$ de la figure 2 représente la hausse la plus élevée de perte sèche suite à la croissance de la demande. Dans le cas favorable où les

¹ La restriction incite l'entreprise étrangère à discriminer davantage sa production en fonction du pouvoir d'achat des ménages. Sur les marchés riches protégés par un quota, elle substitue à l'objectif de croissance des ventes en volume celui de croissance en valeur : vendre plus et cher les produits haut de gamme et délaissier les autres. Ceux-ci sont réorientés vers les marchés en libre-échange, sur lesquels l'entreprise mène une politique de croissance en volume avec des prix bas. Finalement, le quota aboutit à rendre les firmes étrangères plus agressives sur les marchés tiers. Cet aspect paradoxal de la restriction (effet d'éviction sur les marchés tiers des firmes locales protégées) explique pourquoi dans le passé, des pays soumis à cette procédure par l'Europe ou les Etats-Unis, comme le Japon ou la Corée, ne portaient pas plainte auprès des instances du GATT ou de l'OMC. Finalement, la restriction apparaissait plutôt comme une gêne temporaire, mais non dénuée d'avantages sur le long terme.

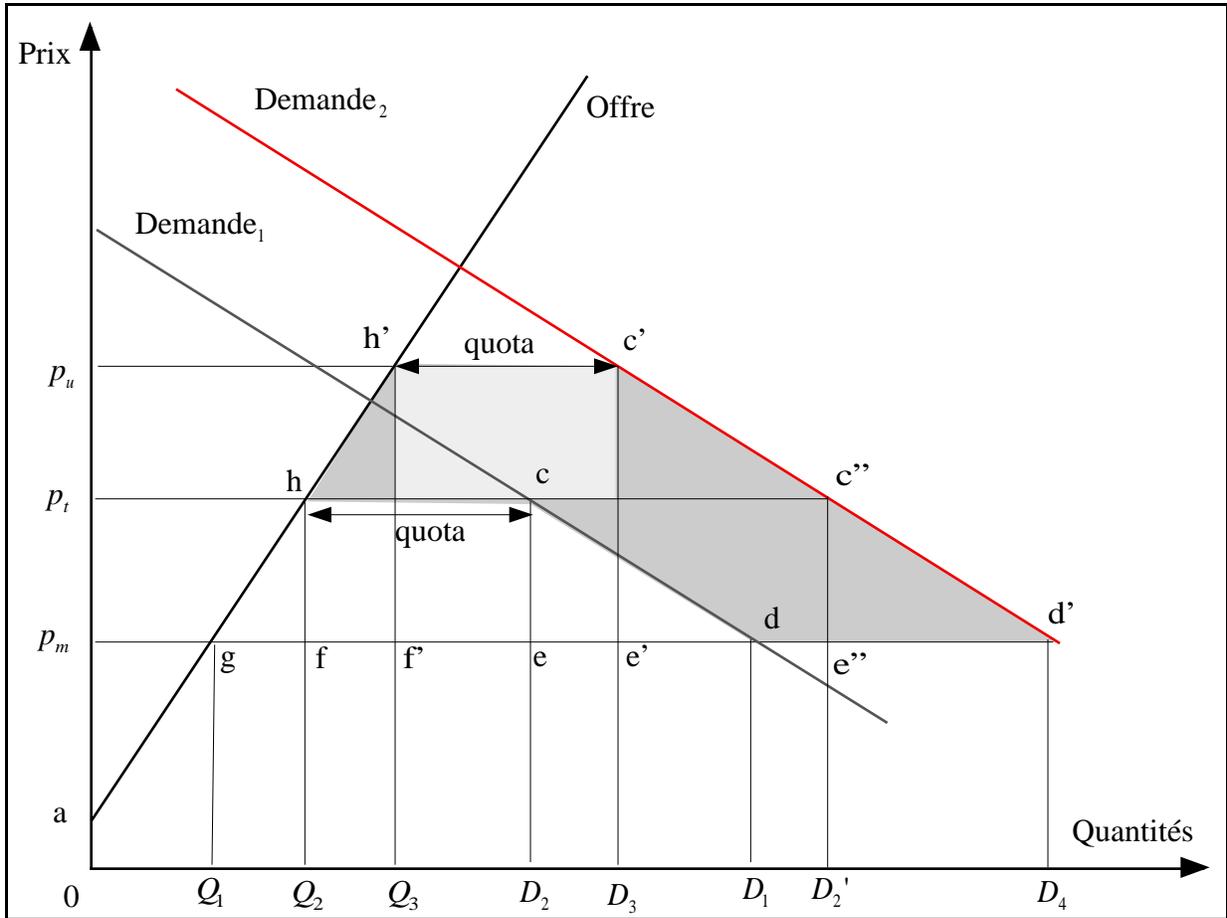
² Ce résultat n'est pas général car la perte de surplus du côté des consommateurs peut ne pas être la même. C'est le cas lorsque la croissance de la demande n'engendre pas un déplacement parallèle de la courbe. Cependant, on observe que la perte sèche du côté des producteurs reste toujours la même. L'évolution de la perte sèche reste donc limitée.

producteurs locaux récupèrent la rente de quota (rectangle hachuré), la perte sèche n'augmente que de la surface grisée S'ils ne la récupèrent pas (cas des restrictions volontaires sur les exportations), la hausse de perte sèche est maximale .

La comparaison tarif-quota

En cas d'évolution de la demande , les effets sur le bien-être du tarif douanier et du quota sont très différents. Le tarif affecte peu (ou pas du tout) la perte sèche, c'est-à-dire le coût absolu de la protection par rapport au libre-échange, car il autorise un ajustement du marché par les quantités. Au contraire, le quota l'affecte dans des proportions importantes parce qu'il oblige le marché à s'ajuster par les prix.

Figure 2 : La non-équivalence tarifaire du quota : le cas d'une hausse de la demande



Une baisse du prix mondial

Imaginons maintenant que les producteurs étrangers soient devenus plus compétitifs. Le prix mondial baisse de p_m à p_m' comme le montre la figure 3.

La protection tarifaire

Si le marché est protégé par un tarif, alors le ratio prix local/prix mondial ne change pas (il est toujours de $1+t$). Par conséquent, la baisse du prix mondial entraîne mécaniquement une baisse du prix local de p_t à p_t' . Les producteurs locaux réduisent leur production de Q_2 à Q_2' mais les ménages demandent maintenant une quantité D_2' supérieure à D_2 . L'ajustement du marché opère là encore par une hausse des importations, qui passent de $D_2 - Q_2$ à $D_2' - Q_2'$.

Il est facile de vérifier que le coût absolu de la protection baisse. La perte sèche de surplus mesurée par rapport à l'ancien prix mondial est l'addition des triangles cil et kjd . La perte par rapport au nouveau prix mondial est l'addition des triangles ach et gef , de surfaces plus petites. Le coût absolu de la protection a donc diminué.

La protection par le quota

Si le marché est protégé par une restriction quantitative, alors la baisse du prix mondial n'entraîne aucune baisse du prix domestique, qui se maintient à p_t . En effet, comme les importations sont contingentées, toute baisse de prix en dessous de p_t provoquerait un excès de demande puisque la demande locale augmenterait alors que l'offre diminuerait. Le prix p_t est donc toujours le prix d'équilibre du marché.

La fixité du prix intérieur s'avère très préjudiciable au bien-être collectif puisque la perte sèche augmente. Le quadrilatère $acdf$ de la figure 3 représente la plus forte hausse de perte sèche suite à la baisse du prix mondial. Dans le cas favorable où les producteurs locaux récupèrent la rente de quota (rectangle hachuré), la perte sèche n'augmente que de la surface grisée. S'ils ne la récupèrent pas l'augmentation de perte sèche est maximale.

La comparaison tarif-quota

Le tarif protège jusqu'à un certain point les producteurs locaux mais n'élimine pas l'information véhiculé par les prix sur le degré de compétitivité des concurrents étrangers. Le quota garantit un niveau constant de protection quelle que soit la baisse du prix mondial, mais au détriment du bien-être collectif. De plus, il n'incite pas les producteurs locaux aux efforts de compétitivité nécessaires pour faire face à la concurrence mondiale.

Figure 3 : La non-équivalence tarifaire du quota : le cas d'une baisse du prix mondial

