

## Protection commerciale : moins de droits de douane, plus de protection temporaire

Houssein Guimbard et Kevin Lefebvre\*

Depuis la crise financière de 2007-2009, pour la première fois depuis plusieurs décennies, le taux d'ouverture mondial stagne. Pourtant, les droits de douane n'ont cessé de baisser. Sur les vingt dernières années, ils ont été réduits de moitié pour s'établir en 2019 à 3,9 % en moyenne au niveau mondial. En revanche, sur la même période, les gouvernements ont eu davantage recours à la protection temporaire. Même s'il s'agit d'un outil visant à faire respecter les règles du commerce international, et non d'un outil pour protéger les producteurs de la concurrence internationale, la protection temporaire fait chuter les importations. Pour beaucoup celles en provenance de Chine, puisque c'est l'empire du Milieu qui en est devenu la cible privilégiée. Il reste malgré tout difficile d'y voir la cause du ralentissement du commerce, dans la mesure où la protection temporaire vise moins de 3 % des importations mondiales.

Avec la crise sanitaire et maintenant la guerre en Ukraine, la mondialisation semble à un tournant où la géopolitique pourrait bien prendre le pas sur les aspects essentiellement économiques qui l'ont guidée jusque-là. Déjà, depuis la crise financière de 2007-2009, l'hypermondialisation des années 1990 et 2000 a laissé la place à une « moudialisation » des échanges commerciaux, caractérisée par une dynamique de ces flux au niveau mondial qui n'est plus, depuis lors, plus vive que celle du PIB<sup>1</sup>. Portée par la libéralisation commerciale, la mondialisation connaît-elle désormais un dynamisme moins marqué du fait d'un protectionnisme qui se serait accentué ?

Pour le savoir, il faudrait pouvoir en mesurer toutes les composantes : protection douanière, protection temporaire, mais aussi mesures non tarifaires (MNT). Or s'il n'y a aucune difficulté à connaître, grâce à la base de données MACMap-HS6 développée par le CCI<sup>2</sup> et le CEPII, ce qu'il en est de la protection douanière et, grâce à celle de la Banque mondiale (Bown, 2011<sup>3</sup>), des barrières commerciales temporaires (droits

antidumping, droits compensateurs et clauses de sauvegarde), il est plus difficile de dresser un panorama des MNT. Ces dernières regroupent en effet un ensemble de mesures (sanitaires, techniques, inspections avant expédition, etc.) difficiles à collecter, à traduire en termes quantitatifs et à observer sur une longue période. En se focalisant sur les instruments pour lesquels les données sont disponibles et fiables, protection douanière et mesures temporaires, le bilan de la protection est certes incomplet, mais il permet déjà de mettre en évidence les tendances des deux dernières décennies.

### ■ Depuis vingt ans, la protection douanière diminue

En 2001, la moyenne mondiale des droits de douane s'élevait à 7,6 %. En 2019, elle n'est plus que de 3,9 % (graphique 1). Cette baisse de 3,7 points de pourcentage (pp) provient avant

\* Houssein Guimbard et Kevin Lefebvre sont économistes au CEPII.

1. Bensidoun, I. (2022). La crise du Covid-19 ouvre-t-elle la voie à une mondialisation moins débridée ? L'économie internationale en campagne, *Blog du CEPII*, 4 janvier 2022.

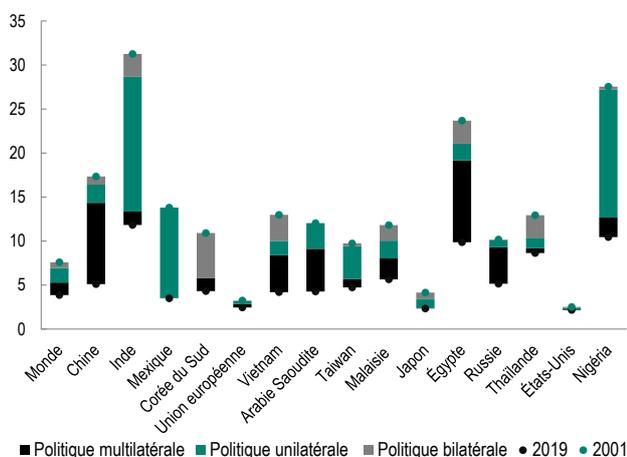
2. Centre du commerce international, Genève.

3. Bown, C. (2011). Taking stock of antidumping, safeguards and countervailing duties, 1990-2009. *The World Economy*, n° 34(12), 1955-1998.

tout, pour 44 %, de décisions de pays de baisser unilatéralement leur protection douanière, en diminuant leurs *droits NPF* (nation la plus favorisée), ceux qui lorsqu'ils sont réduits à l'égard d'un pays s'appliquent à l'ensemble des partenaires à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Adoptées afin de favoriser leur intégration dans les chaînes de valeur globales<sup>4</sup>, ces politiques ont, par exemple, conduit l'Inde et le Mexique à fortement diminuer leur protection douanière : de 15 pp pour la première et de plus de 10 pp pour le second.

Graphique 1 – Entre 2001 et 2019, la protection douanière a diminué de 3,7 points de pourcentage, dont près de la moitié du fait de libéralisations décidées unilatéralement par les pays

Droits de douane moyens en 2001 et 2019 (en %) et contribution (en pp) de chaque politique commerciale à la baisse des droits de douane entre 2001 et 2019



Notes : Les droits de douane en 2001 et 2019 sont une moyenne des droits de douane pondérés par le commerce – intra-UE exclu – en 2019 selon la méthode MACMap-HS6 (voir Guimbard et al., 2012)<sup>5</sup>. La contribution des trois politiques commerciales à la baisse des droits de douane moyens est calculée selon la méthode proposée par Bureau et al., 2019<sup>6</sup>. Les pays sélectionnés sont les quinze plus gros contributeurs à la variation moyenne des droits de douane mondiaux.

Source : Calculs des auteurs à partir de CCI-CEPII, MacMap-HS6.

Les engagements pris au niveau multilatéral, dans le cadre du GATT, puis de l'OMC, sont la deuxième source de baisse de la protection douanière au niveau mondial, à hauteur de 38 %. Ils se reflètent dans l'évolution des *droits consolidés*, les droits maximaux qu'un pays s'engage à ne pas dépasser vis-à-vis de l'ensemble de ses partenaires OMC. Entre 2001 et 2004, c'est la fin de la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du cycle de l'Uruguay par les pays en développement qui participe à cette baisse de la protection (par exemple en Égypte avec une baisse de 9,3 pp). Depuis 2001, c'est l'entrée de nouveaux membres à l'OMC qui diminue les niveaux de consolidation. Leur adhésion s'est en effet immédiatement traduite par des baisses importantes de leur protection douanière, dès lors que leur nouveau droit consolidé

devenait inférieur à leur droit NPF : -9,2 pp en Chine, -4,8 pp en Arabie Saoudite ou encore -4,2 pp au Vietnam.

Les 18 % restants sont le fait de politiques bilatérales qui donnent lieu à des baisses des *droits préférentiels*<sup>7</sup>, ceux constituant des exceptions au droit NPF autorisées par l'article 24 du GATT et permettant la création de zones de libre-échange ou d'unions douanières. Si ces engagements ont eu une influence limitée au niveau mondial, pour certains pays ils ont participé à une importante réduction de leur protection. C'est le cas de la Corée du Sud, dont la protection a baissé principalement de ce fait (-5,2 pp), grâce à sa participation à plus d'une quinzaine d'accords commerciaux, dont ceux avec l'Union européenne (UE), les États-Unis ou l'ASEAN. Ou encore du Vietnam (-3 pp) et de la Malaisie (-1,8 pp), du fait de leur appartenance à l'ASEAN<sup>8</sup>, mais aussi des accords signés par l'ASEAN avec des pays tiers (Corée du Sud, Chine, Australie, etc.).

## La protection douanière est plus élevée dans l'agriculture et dans les pays les moins avancés

Depuis vingt ans, les droits de douane sont donc à la baisse. Mais, la structure sectorielle, tout comme la hiérarchie du recours à la protection douanière selon le niveau de développement des pays n'ont guère changé.

En 2019, les pays développés appliquent des droits de douane plus faibles (2,5 %) que les pays en développement (PED, 6,2 %), eux-mêmes moins protégés que les pays les moins avancés (PMA, 9 %) (graphique 2). L'agriculture (15,9 %) est toujours bien plus protégée que l'industrie (3 %), tandis que le secteur de l'énergie l'est très peu (1,3 %).

Il faut dire que dans le secteur agricole, les pays riches appliquent certes des droits plus faibles (13,9 %) que les PED (18,8 %), mais tout de même bien plus élevés que dans l'industrie (1,7 %). Avec en outre des pics tarifaires sans commune mesure avec ceux appliqués dans le secteur industriel : 255 % pour la viande en Suisse, 226 % pour les produits laitiers au Canada, 148 % et 188 % pour les céréales au Japon et en Corée du Sud contre 12,9 % pour les chaussures au Japon, 12,5 % aux États-Unis ou 10,2 % dans l'UE<sup>9</sup>.

S'ils ont baissé, ces droits de douane permanents ne rendent compte que d'une partie des taxes imposées à la frontière. Quand les règles du commerce international ne sont pas respectées, une protection temporaire peut être mise en place pour les rétablir.

4. Une autre raison de baisser les droits de douane est de diminuer le prix des biens pour le consommateur.

5. Guimbard, H., Jean, S., Mimouni, M. & Pichot, X. (2012). MACMap-HS6 2007, an exhaustive and consistent measure of applied protection in 2007. *International Economics*, vol. Q2, 99-122.

6. Bureau, J.-Cl., Guimbard, H. & Jean, S. (2019). Competing Liberalizations: Tariffs and Trade in the 21<sup>st</sup> Century, *Review of World Economics*, 155(4), 707-753.

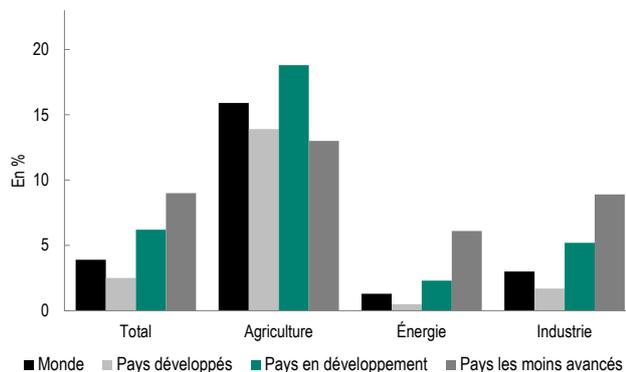
7. Ces droits sont appliqués dans le cadre d'accords commerciaux ou de préférences unilatérales. Pour être éligible à ce type de droit, un exportateur doit prouver l'origine de la production de ses exportations. S'il ne peut le faire, ses produits sont taxés au droit NPF.

8. L'ASEAN (Association des nations d'Asie du Sud-Est) est une organisation politique, regroupant dix pays, créée en 1967. L'accord de libre échange sur le commerce de marchandises est entré en vigueur en 2010 et la baisse des droits de douane entre pays de l'ASEAN doit se poursuivre jusqu'en 2025.

9. Dans les pays développés, le secteur de l'habillement est le seul secteur industriel dont le droit de douane moyen dépasse 10 %.

Graphique 2 – L'agriculture est le secteur le plus protégé avec 15,9 % en moyenne au niveau mondial en 2019, contre 3 % pour l'industrie

Droit de douane moyen en 2019 par secteur et niveau de développement des pays



Note : Les droits de douane moyens sont une moyenne des droits de douane pondérés par le commerce – intra-UE exclu – selon la méthode MACMap-HS6 (voir Guimbar et al., 2012).

Source : Calculs des auteurs à partir de CCI-CEPII, MACMap-HS6.

## La protection temporaire, un outil pour rétablir les règles du commerce international

Alors que les droits de douane constituent un moyen de se protéger de la concurrence étrangère, la protection temporaire vise en effet à corriger les distorsions de la concurrence. Les *droits antidumping* permettent ainsi de rehausser les prix des produits importés lorsqu'ils sont inférieurs à ceux que l'exportateur fixe sur son propre marché ; les *droits compensateurs* permettent de corriger le prix des produits importés lorsque des subventions publiques ont été reçues directement ou indirectement par l'entreprise exportatrice ; tandis que les *clauses de sauvegarde* s'appliquent lorsque la survie d'une industrie domestique est menacée par un afflux massif et inattendu de produits étrangers. Contrairement aux deux premiers instruments, ces clauses ont la particularité de s'appliquer par défaut à l'ensemble des pays exportateurs.

Avant d'être adoptées, ces mesures doivent faire l'objet d'une procédure attestant de leur légitimité. Pour demander la mise en place d'un droit antidumping, principal outil de la protection commerciale temporaire<sup>10</sup>, une entreprise doit ainsi déposer plainte auprès de son administration en charge de la politique commerciale, prouver que le prix des biens importés est anormalement faible et qu'elle subit de ce fait un dommage.

Une fois adopté, l'effet de la protection temporaire est massif : le prix des produits visés augmente tandis que les importations s'effondrent<sup>11</sup>, en raison de l'ampleur des droits que ces instruments imposent. Les États-Unis, principal utilisateur de la

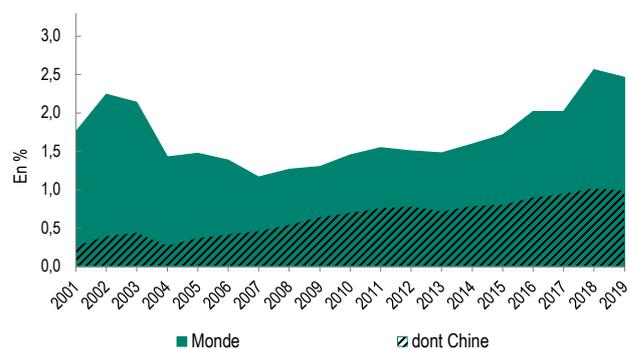
protection temporaire, appliquent ainsi, en moyenne en 2019, un droit antidumping de 74 % et un droit compensateur de 47 %. Ces droits sont plus faibles dans l'UE (36 % et 22 %, respectivement) mais bien plus élevés en Argentine (189 % et 68 %). En outre la protection temporaire envoie le signal d'une surveillance accrue des produits visés et augmente l'incertitude sur ces flux dès la période d'enquête, avec pour conséquence un effet sur le commerce avant que les droits soient appliqués<sup>12</sup>.

## La part du commerce visé par la protection temporaire s'accroît, particulièrement pour les exportations chinoises

Si les droits appliqués au titre de la protection temporaire sont particulièrement élevés, qu'en est-il de la proportion du commerce mondial qui est concernée ? Deux périodes se distinguent depuis 2000. Une première qui s'étend jusqu'à la fin des années 2000, où la part du commerce mondial affectée par des mesures de protection temporaire diminue (graphique 3). Il faut dire qu'au début des années 2000, la crise financière des pays asiatiques et la dépréciation de leurs monnaies avaient fait craindre un afflux massif de leurs produits dans les économies développées qui s'est concrétisé dans le secteur de l'acier (Harrigan, 2000)<sup>13</sup>. Pour y répondre, les États-Unis et l'UE, en réaction aux effets attendus de celle imposée par les États-Unis, ont mis en place une clause de sauvegarde sur un grand nombre de produits dans ce secteur. La part du commerce mondial visée par

### Graphique 3 – La part des importations mondiales visées par la protection temporaire n'a jamais été aussi élevée

Part des importations mondiales visées par la protection temporaire dans les importations mondiales et part de celles qui concernent la Chine



Note : La protection temporaire diminuant les importations des produits concernés, les parts présentées ici sont reconstruites selon la méthode de Bown (2011), qui tient notamment compte du poids des produits visés dans le commerce mondial l'année précédant l'enquête.

Sources : Calculs des auteurs à partir de Banque mondiale, *Temporary trade barriers database* et CEPII, BACI.

10. En 2019, les investigations ou droits antidumping représentent 77 % de la valeur des importations mondiales visées par la protection temporaire, les droits compensateurs 34 % et les clauses de sauvegardes 20 %. Ces trois instruments ne sont pas exclusifs les uns des autres.

11. Blonigen, B. A. & Prusa, T. J. (2016). Dumping and antidumping duties. *Handbook of Commercial Policy*, vol. 1, Part B, 107-159.

12. Prusa, T. J. (1992). Why are so many antidumping petitions withdrawn? *Journal of International Economics*, 33(1-2), 1-20.

13. Harrigan, J. (2000). The impact of the Asia crisis on U.S. industry: an almost-free lunch? *Economic Policy Review*, Federal Reserve Bank of New York, 71-81.

la protection temporaire atteignait alors plus de 2 %. La fin de ces clauses en 2003 et la réduction du nombre de cas actifs l'ont ramenée à un peu plus de 1 % en 2007.

Par la suite, les droits antidumping ont concerné des flux de commerce plus importants et les clauses de sauvegarde ont été à nouveau mobilisées. Les panneaux solaires chinois ont fait l'objet de droits antidumping dans l'UE qui ont touché un montant d'importations visées par cet instrument jamais vu jusque-là. Quant aux clauses de sauvegarde, elles ont été prises par le Canada et l'UE, dans les secteurs de l'acier et de l'aluminium, par anticipation de l'accroissement d'importations que la protection tarifaire spéciale, instaurée par l'administration de Donald Trump pour des raisons de sécurité nationale, allait produire<sup>14</sup>. Résultat, en 2018 la part du commerce mondial visé par la protection temporaire n'a jamais été aussi élevée : plus de 2,5 % du commerce mondial.

Mais ce qui est surtout marquant dans l'évolution de la protection temporaire, c'est la place que la Chine y a prise. Après son entrée à l'OMC en 2001, elle va en effet en devenir la cible privilégiée : 45 % de la valeur des importations mondiales visées par la protection temporaire en 2019 la concernent, contre 14 % seulement en 2001 (graphique 3). Cela représente pour l'économie chinoise, en 2019, 7 % de ses exportations. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution. Tout d'abord, l'augmentation de la part des exportations chinoises dans le commerce mondial a plus que doublé sur la période : de 5,6 % en 2001 à 14,2 % en 2019 (source : CEPII, BACI)<sup>15</sup>. Ensuite, la politique industrielle chinoise est marquée par un soutien de l'État qui peut s'apparenter à des subventions, entrant par conséquent dans le champ de la protection temporaire. Enfin, la section 15 du protocole d'accession de la Chine à l'OMC prévoyait qu'elle ne soit pas considérée comme une économie de marché pendant quinze ans. Un statut qui conduisait à une procédure d'enquête antidumping particulière puisque les prix des produits exportés par les entreprises chinoises n'étaient pas comparés à ceux qu'elles pratiquent chez elles, mais à ceux observés dans un pays jugé analogue. Les conséquences ont été multiples : un plus grand nombre d'enquêtes, une probabilité plus élevée d'être sanctionné et une réduction plus

forte des exportations (Bellora et Jean, 2016)<sup>16</sup>. En décembre 2016, avec la fin du protocole d'accession, la question s'est posée de savoir s'il y avait une obligation légale à accorder le statut d'économie de marché à la Chine. La réponse des États-Unis a été de continuer à considérer que la Chine n'est pas une économie de marché. Celle de l'UE a consisté à modifier en 2018 sa procédure antidumping en ne différenciant plus les pays considérés comme économies de marché de ceux qui ne le sont pas, et en permettant l'utilisation de prix pratiqués dans un pays similaire lorsque la preuve de distorsions significatives sur le marché visé peut être apportée. Des décisions qui laissent ainsi la Chine dans une situation assez similaire à celle qu'elle avait avant la fin du protocole d'accession.

Entre 2001 et 2019, la protection douanière a baissé de moitié, pour beaucoup du fait de décisions unilatérales des pays de réduire leur protection. Du côté de la protection temporaire, en revanche, depuis la fin des années 2000, le recours à ces mesures touche une part de plus en plus importante du commerce mondial et surtout des exportations chinoises. Savoir s'il faut y voir une montée du protectionnisme reste une question débattue. Pour certains en effet, les décisions prises aux États-Unis d'appliquer des mesures antidumping ou antisubventions s'expliquent par des facteurs économiques, mais aussi (et autant) par les pressions politiques exercées sur la Commission américaine du commerce international qui *in fine* décide des mesures de protection temporaire<sup>17</sup>. Mais pour d'autres, la protection temporaire n'est que ce pour quoi elle a été conçue : permettre de rétablir les conditions de la concurrence<sup>18</sup>. Quoiqu'il en soit, même si son importance s'est accrue, elle touche une proportion trop faible du commerce mondial pour le façonner et rendre compte du phénomène de « mondialisation » observé depuis la crise financière de 2007-2009. Toutefois depuis les mesures prises par l'administration Trump au titre de la sécurité nationale (que l'administration Biden n'a pas remises en cause), les représailles qui s'en sont suivies, et les différentes initiatives récentes, que ce soit en Europe ou aux États-Unis, pour sécuriser les chaînes d'approvisionnement, il se pourrait bien que l'environnement international prenne une tournure plus protectionniste.

14. En vertu de la section 232 de la loi sur l'expansion du commerce de 1962. Comme il ne s'agit pas de protection temporaire, ces mesures ne sont pas prises en compte dans le graphique.

15. Cette part prend en compte les flux de commerce intra-UE.

16. Bellora, C. & Jean, S. (2016). Granting market economy status to China in the EU: an economic impact assessment. *CEPII Policy Brief*, n° 11.

17. Hansen, W. & Prusa, T. (1997). The economics and politics of trade policy: an empirical analysis of ITC decision making. *Review of International Economics*, 5(2), 230-245.

18. Baldwin, R. E. & Steagall, J. W. (1994). An Analysis of ITC Decisions in Antidumping, Countervailing Duty and Safeguard Cases. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 130(2), 290-308.

## La Lettre du



© CEPII, PARIS, 2022

RÉDACTION :  
Centre d'études prospectives  
et d'informations internationales  
20, avenue de Ségur  
TSA 10726  
75334 Paris Cedex 07

contact@cepii.fr  
www.cepii.fr – @CEPII\_Paris

RÉDACTEURS EN CHEF :  
Isabelle Bensedoun  
Antoine Vatan

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :  
Antoine Bouët

RESPONSABLE DES PUBLICATIONS :  
Isabelle Bensedoun

RÉALISATION :  
Laure Boivin

La Lettre du CEPII  
est disponible en version électronique  
à l'adresse :

<http://www.cepii.fr/LaLettreDuCEPII>

Pour être informé de chaque nouvelle parution,  
s'inscrire à l'adresse :  
<http://www.cepii.fr/Resterinforme>

ISSN 0243-1947 (imprimé)  
SSN 2493-3813 (en ligne)  
CCP n° 1462 AD

Octobre 2022

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

RECHERCHE ET EXPERTISE  
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

