

4.1.2. Les instruments protectionnistes

On classe les instruments protectionnistes en deux grandes catégories : les droits de douane et les nouveaux instruments protectionnistes (ou instruments non-tarifaires). Cette dernière catégorie regroupe tous les instruments en principe interdits par les accords internationaux mais tolérés sinon acceptés dans les faits. Depuis sa création, l'un des objectifs prioritaires de l'OMC a été de marginaliser le rôle des instruments non-tarifaires en interdisant leur utilisation dans de nouveaux accords et en demandant aux Etats membres la transformation de ceux déjà existant en leur équivalent tarifaire.

Les droits de douane¹

C'est l'outil protectionniste traditionnel et le mieux contrôlé par les instances internationales. Les modalités d'application d'un droit de douane sont nombreuses et dépendent de l'objectif recherché par le législateur.

Le droit de douane ad valorem

Le droit de douane ad valorem est le prélèvement, lors du passage à la frontière d'une marchandise, d'un taux fixe en % sur la valeur C.A.F. (coût-assurance-fret) du montant importé. Soit t le taux ad valorem du droit et P^* le prix mondial unitaire C.A.F., le prix intérieur du bien importé est alors $P^* \cdot (1+t)$.

Cette forme de droit de douane est très répandue dans le monde en dépit des négociations internationales qui ont contribué depuis plus de cinquante ans à une forte réduction des taux. La particularité du droit de douane ad valorem est d'offrir un niveau de protection insensible aux variations du prix mondial du produit taxé.

Le droit de douane spécifique

Le droit de douane spécifique est le prélèvement sur la valeur C.A.F. d'une taxe fixe t' par unité importée. Le prix intérieur du bien importé est alors $P^* + t'$. Les droits spécifiques sont beaucoup plus rares que les droits ad valorem. Par exemple, certains jus d'orange sont taxés aux Etats-Unis depuis 1940 d'un droit de 35 cents par gallon. Contrairement aux droits ad valorem, le niveau de protection offert par cette forme de droit de douane varie avec le prix mondial : à la baisse lorsque le prix mondial augmente, à la hausse lorsque le prix mondial baisse.

Le droit de douane compensateur

Le droit de douane compensateur ou antidumping est un prélèvement sur la valeur C.A.F. d'un montant variable destiné à égaliser le prix des importations avec un prix objectif (prix seuil). L'Europe impose systématiquement de tels prélèvements compensateurs sur ses importations agricoles. Le droit compensateur augmente (resp. baisse) lorsque le prix mondial baisse (resp. augmente) La particularité du droit de douane compensateur est de garantir les secteurs qu'il protège des baisses fortes et rapides des prix mondiaux (situation de l'agriculture).

¹ Cf. Bouët A., 1998, op. Cit., pp. 13-21.

Le droit de douane dégressif

Le droit de douane dégressif est un droit de douane ad valorem dont le taux d'imposition varie en fonction du prix mondial du produit. Par exemple, le tarif de base est fixé à 10% pour un prix mondial de 100 et le prix intérieur est de 110. Pour chaque baisse de 10 du prix mondial, le taux augmente de 4%, en sorte que si le prix tombe à 95, le tarif passe à 14% et le prix intérieur à 108.3, et s'il descend à 85, le tarif passe à 18% et le prix intérieur à 100.3. Comme le droit de douane compensateur, le droit dégressif cherche à limiter la baisse de la protection en cas de baisse des prix mondiaux. Un tel système fut appliqué par le Royaume-Uni avec les lois céréalières ou Corn Laws.

Les taxes à l'exportation

A côté des droits de douane sur les importations existent aussi des droits de douane ou taxes à l'exportation. La taxation des exportations reste rare dans les pays développés. On la retrouve davantage dans les pays en développement exportateurs de matières premières, pour lesquels elle constitue une source de recettes publiques.

Les nouveaux instruments

Les droits de douane constituent la forme la plus simple et la plus transparente des politiques commerciales parce qu'ils sont aisément quantifiables et agissent directement sur les prix. Mais depuis quelques décennies, la plupart des interventions gouvernementales en matière de politique commerciale utilisent d'autres instruments dont l'action est plus indirecte et plus floue : subsides à l'exportation, quotas d'importation, restrictions volontaires d'exportation, condition d'exécution locale, droits antidumping et compensateurs, protectionnisme par le change et accords sur les prix, etc.

Les subventions à la production et à l'exportation

Présentation générale

La subvention est une aide financière étatique à une industrie destinée à accroître sa production locale (subvention à la production) ou à favoriser ses exportations en vendant à l'étranger à un prix inférieur au prix national (subvention à l'exportation). Comme pour les droits de douane, la subvention peut être ad valorem (% sur la valeur unitaire produite ou exportée au prix F.A.B., à l'intérieur de la frontière), spécifique (montant en valeur par unité produite ou exportée) ou compensatrice (montant variable égal à la différence entre le prix objectif et le prix mondial).

Contrairement aux droits de douane, acceptés et réglementés par les accords du GATT et par l'OMC, les subventions sont jugées plus dangereuses et beaucoup moins tolérées. Les subventions à l'exportation sont assimilées à du dumping (vente à perte) et sont interdites par l'OMC. Les subventions à la production ont longtemps été négligées dans les accords internationaux, parce que considérées comme des mesures de politique intérieure. A partir du Tokyo Round (1973-79), un code des subventions est établi. Actuellement l'OMC juge que toute intervention publique qui procure un avantage à son bénéficiaire est assimilable à une subvention et peut autoriser les pays pénalisés à instaurer des droits de douane compensatoires. Les effets sur les prix d'une subvention à l'exportation sont exactement inverses de ceux d'un droit de douane.

Un exemple de subvention à l'exportation : la politique agricole commune

La PAC européenne a cherché à garantir des prix élevés aux agriculteurs européens : la CEE achetait les produits agricoles chaque fois que les prix descendaient en-dessous d'un certain seuil d'intervention. Afin d'empêcher que cette mesure provoque une hausse des importations, elle fut

complétée par des droits de douane qui compensaient la différence entre les prix mondiaux et les prix CEE.

A partir de 1970, les prix d'intervention furent si élevés que l'Europe produisait beaucoup plus qu'elle ne consommait, alors qu'en situation de libre-échange, elle aurait été importatrice nette de produits agricoles. La CEE se tourna alors vers une politique de subvention à l'exportation destinée à écouler sur les marchés étrangers ses excédents de production. Cette subvention compense la différence entre les prix mondiaux et les prix européens.

Cependant, la hausse des exportations européennes qui en résulta tendait à déprimer le prix mondial, accroissant davantage la subvention nécessaire. Une analyse coût-bénéfice montre clairement que les coûts de cette politique pour les consommateurs et les Etats européens excédaient les gains qu'en tiraient les agriculteurs. L'acte final du cycle de l'Uruguay Round n'a pas remis en cause la PAC : la préférence communautaire subsiste; l'ouverture aux produits agricoles étrangers reste limitée; enfin, la réduction des exportations subventionnées sera beaucoup plus progressive que ce prévoyait le préaccord de Blair House de novembre 1992. Notons pour finir que l'agriculture a toujours constitué et constitue encore une source de conflits internationaux et de "guerre" commerciale dans la mesure où tous les pays industriels (Japon, Etats-Unis, Europe) soutiennent fortement leur agriculture

Les quotas d'importation

Présentation générale

Le quota d'importation est une restriction directe sur la quantité d'un bien qui peut être importée. La restriction est généralement mise en oeuvre par l'octroi de licences à des entreprises locales importatrices ou encore directement aux gouvernements des pays exportateurs. Le premier effet d'un quota est d'augmenter le prix intérieur du produit importé, en raréfiant l'offre. Le prix intérieur augmente du même montant qu'un droit de douane qui limite les importations au même niveau.

La différence entre un quota et un droit de douane est qu'avec un quota, le gouvernement du pays importateur ne perçoit pas de recettes douanières. S'il accorde des licences d'importations, les recettes vont en fait aux détenteurs de ces licences qui réalisent une rente de situation (rente de quota) en vendant plus cher sur le marché intérieur des produits qu'ils ont obtenu à des prix mondiaux inférieurs. Si les détenteurs de ces licences sont des entreprises locales, l'effet du quota est exactement le même que l'effet d'un droit de douane. Si ces détenteurs sont les gouvernements des pays exportateurs (cas des importations de sucre aux Etats-Unis), la rente est transférée à l'étranger. Le coût du quota est alors plus élevé que celui du droit de douane.

Le quota peut-être discriminatoire ; il ne concerne alors que les importations d'un pays ou d'un groupe de pays. La gestion des quotas s'opère au moyen de licences, qui peuvent être attribuées selon des modalités diverses : vente aux enchères, soit aux distributeurs locaux du produit importé, soit directement à ses producteurs, règle du "premier arrivé, premier servi", etc...

Les quotas d'importation dans la pratique

En principe interdites par le GATT puis l'OMC, les barrières quantitatives tolérées restent nombreuses grâce aux exceptions prévues (agriculture) et aux dérogations (Arrangement multifibres à partir de 1974, qui limitent les exportations de textiles en provenance des pays en voie de développement). Les quotas d'importation ont un caractère "officiel" car ils font l'objet de publications (gestion par le GATT puis par l'OMC). Ils ne doivent pas être confondus avec les accords d'autolimitation qui sont des arrangements bilatéraux en marge des accords internationaux ou encore des mesures de protection unilatérales (contingentements). Une dérogation de 1955 permet aux Etats-Unis de maintenir des contingents d'importation importants sur les produits agricoles. Le Japon en applique aux produits de l'agriculture et de la pêche, aux chaussures, aux combustibles et à certains produits chimiques et pharmaceutiques. Dans la CEE, la mise en place du Marché unique a conduit au démantèlement et à la suppression des restrictions quantitatives nationales. D'une manière générale, les quotas "officiels" sont en voie de régression et tendent à se concentrer sur certains secteurs. L'acte final de l'Uruguay Round prévoit par exemple le démantèlement, étalé sur dix ans, de l'accord multifibres.

Les restrictions volontaires aux exportations

Présentation générale

Les restrictions volontaires aux exportations (RVE) ou accords d'autolimitation est un quota sur les importations administré par le pays exportateur au lieu de l'être par le pays importateur. Ces restrictions sont généralement imposées sous la pression du pays importateur (ce qui suppose qu'il dispose d'un poids économique suffisant pour pouvoir négocier) et le pays exportateur y consent pour éviter d'autres formes de restrictions et pouvant conduire à une guerre commerciale. D'un point de vue économique, leurs effets sont exactement semblables à ceux des quotas d'importation dont les licences sont alloués à des gouvernements étrangers. Les restrictions volontaires se révèlent dès lors plus coûteuses pour le pays importateur qu'un droit de douane qui limiterait les importations du même montant.

Les restrictions volontaires aux exportations dans la pratique

Les RVE n'étaient pas réglementées par le GATT. De plus, leur statut de traité commercial négocié leur permettait d'échapper à l'interdiction par le GATT des restrictions quantitatives, dans la mesure où ces restrictions sont fondées sur une relation contractuelle tacite entre gouvernements et restent "opaques". Ce vide juridique explique qu'elles se sont multipliées au cours des années 1980-90. elles ont surtout été utilisées par les régions à fort pouvoir de négociation, Etats-Unis et la CEE. Citons, à titre d'exemple, l'accord conclu en 1981 entre les gouvernements américain et japonais destiné à limiter la pénétration des voitures japonaises sur le marché américain à 1,68 millions de véhicules/an. Cet accord, révisé en 1984-85 (1,85 millions) fut reconduit unilatéralement par le gouvernement japonais pour éviter des frictions inutiles avec les groupes de pression américains.

Dumping et droits antidumping et compensateurs

Le phénomène de dumping

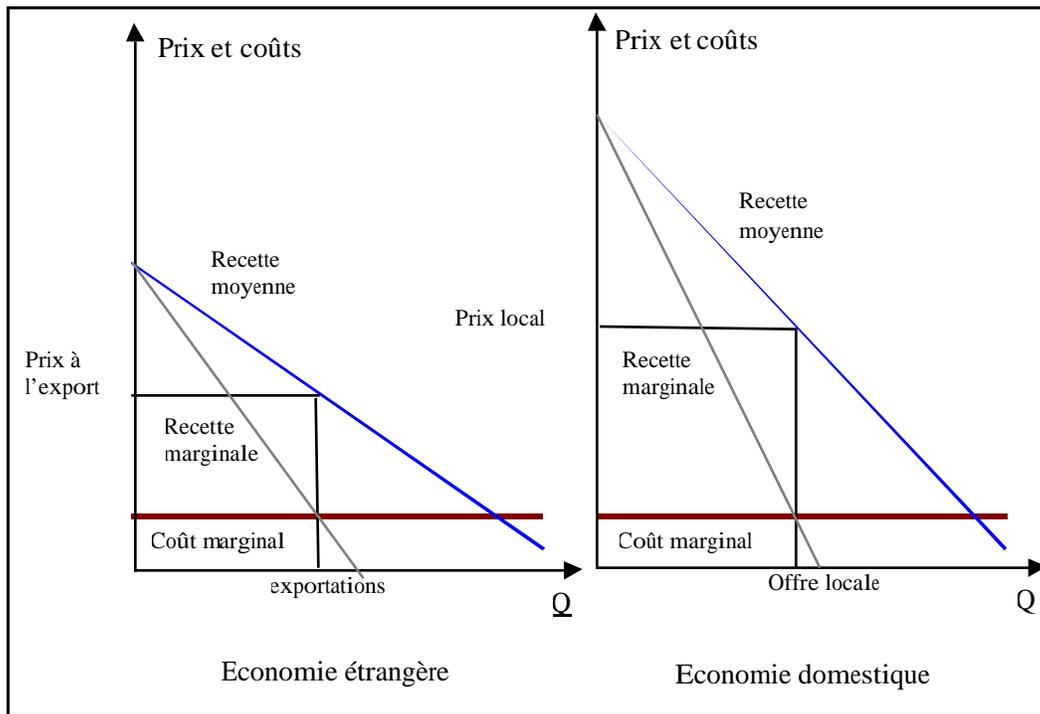
Traditionnellement, le dumping est une vente à perte, c'est-à-dire une vente à un prix inférieur au coût moyen de production. Dans le contexte du commerce international, le dumping consiste pour une entreprise à proposer sur les marchés étrangers des prix plus bas que sur son marché domestique. Le but recherché par l'entreprise est un accroissement de ses ventes pour capter des parts de marché supplémentaires au détriment de ses concurrents. Jugée déloyal, le dumping est généralement condamné par les accords commerciaux internationaux.

Le dumping a été initialement expliqué pour des marchés parfaitement concurrentiels. Dans un tel contexte, le prix de vente « normal » pratiqué par une firme pour un produit donné est celui qu'elle propose sur son marché domestique puisqu'il correspond à son coût moyen de production². Par conséquent, elle doit normalement avoir le même prix de vente sur les marchés étrangers³. Lorsque les marchés sont imparfaitement concurrentiels, ce schéma d'analyse perd beaucoup de sa pertinence car l'existence de différences dans les prix pratiqués localement et à l'étranger peut alors se justifier par le comportement rationnel et « loyal » des entreprises, sans volonté de vente à perte. Les écarts internationaux de prix deviennent l'expression de politiques classiques de discrimination des prix.

Ainsi, le dumping peut se justifier économiquement si deux conditions sont présentes. D'abord, les entreprises doivent être "price-maker". Ensuite, les marchés, qui ont des demandes d'intensité différente, doivent être segmentés, c'est-à-dire que les consommateurs du marché local ne peuvent pas accéder au marché étranger, ou bien difficilement (dans le cas contraire, la spéculation éliminerait l'écart de prix entre les deux marchés).

² Le prix de vente « normal » est bien entendu le prix de vente qui maximise le profit de la firme. Sur le long terme, la pression concurrentielle abaisse ce prix au minimum du coût moyen.

³ Evidemment, la comparaison du prix pratiqué sur le marché domestique et de ceux pratiqués sur les marchés étrangers doit se faire que sur la base des prix FOB (Free of Board, c'est-à-dire hors coûts de fret et d'assurances) convertis dans une monnaie commune.



La figure montre une entreprise confrontée à sa demande résiduelle à l'étranger et sur son marché domestique. Nous faisons l'hypothèse raisonnable qu'en raison des coûts de transport et d'autres barrières aux échanges, cette entreprise dispose d'un marché national plus grand que son marché à l'exportation, à savoir que pour un même prix sur les deux marchés, les quantités vendues seraient plus importantes localement qu'à l'étranger. En outre, on admet que l'élasticité-prix de la demande étrangère est plus forte que celle de la demande locale. Ce qui revient à dire qu'à l'étranger, la firme fait face à une concurrence plus vive : les consommateurs étrangers disposent de plus de choix, ce qui explique la plus grande sensibilité au prix de la demande s'adressant à l'entreprise.

Si les marchés sont bien segmentés, la firme maximise son profit en égalisant sur chaque marché la recette marginale avec son coût marginal. Cette politique aboutit à fixer un prix à l'exportation plus faible que le prix domestique. Par ailleurs, cette discrimination lui assure un profit plus élevé qu'une politique de prix unique sur les deux marchés⁴. Le paradoxe de cette situation réside dans le fait qu'elle apparaît comme du dumping au sens traditionnel du terme, alors qu'elle correspond à un comportement de maximisation du profit à l'opposé de la vente à perte. De plus, les écarts de prix sont ici la conséquence et pas la cause de la segmentation des marchés.

Notons pour terminer que la justification d'une discrimination internationale des prix n'exclut pas pour autant l'existence de véritables pratiques de dumping, y compris sur des marchés imparfaitement concurrentiels. Néanmoins, il semble concrètement difficile de distinguer dans la politique de prix d'une firme ce qui relève d'une pratique de dumping de ce qui relève de la discrimination des prix. Par exemple, rien n'interdit d'imaginer que sur le marché étranger, l'entreprise baisse son prix en dessous de son coût moyen de production. Mais si elle se contente de le baisser dans une fourchette comprise entre la valeur maximisant le profit et le coût moyen, peut-on parler de dumping ?

Les législations antidumping

Bien que le dumping puisse avoir une justification micro-économique, les législations commerciales nationales persistent à l'assimiler seulement à une forme déloyale de concurrence pouvant mettre en péril les producteurs locaux et faire disparaître la concurrence (dumping prédateur). Les pays les plus puissants (particulièrement les Etats-Unis) ont donc cherché à imposer à leurs

⁴ C'est là un résultat classique. Si l'entreprise détermine un prix unique sur la base d'une demande mondiale moyenne estimée, elle aboutit à une valeur intermédiaire entre le prix pratiqué sur son marché et celui pratiqué à l'étranger. Ce prix se relèvera à la fois trop bas pour maximiser son profit sur le marché local (car la demande locale a une élasticité-prix faible) et trop élevé pour maximiser son profit à l'étranger (car la demande étrangère a une élasticité-prix élevée).

partenaires commerciaux leurs règles nationales en la matière. Le GATT n'est intervenu que pour assurer le respect d'un cadre réglementaire général.

Les procédures antidumping sont des mesures nationales compensatoires destinées à corriger le comportement jugé anticoncurrentiel de firmes ou de pays étrangers (vente à perte). Les procédures antidumping se sont développées dans les années 1980-90. Elles sont nettement localisées au plan géographique et sectoriel. Les pays les plus souvent visés par ces procédures sont la Chine, le Japon, la Corée et les Etats-Unis. Les pays plaignants sont surtout les Etats-Unis, l'Union européenne, l'Australie et le Canada. Les plaintes antidumping se concentrent sur un faible nombre de produits, dont les métaux de base (acier), les produits chimiques, les machines et les équipements électriques ainsi que les matières plastiques.

Les procédures antidumping sont tolérées par l'OMC lors du règlement des différends. L'OMC prévoit la possibilité d'accroître la protection d'un marché national en cas de préjudice grave, comme par exemple une hausse massive et rapide des importations. Cette clause de sauvegarde permet d'instaurer des droits antidumping et compensateurs ou d'adopter une restriction quantitative. Mais ces procédures sont criticables car la fiabilité des techniques d'estimation du dumping reste douteuse ; de plus, les cas de véritable dumping prédateur restent rares. L'abus de ces procédures est également dangereux lorsque leur succès encourage les producteurs locaux à multiplier les plaintes contre leurs concurrents étrangers, ce qui peut finir par nuire à la concurrence⁵.

Les législations antisubvention, surtout utilisées par les Etats-Unis, fonctionnent selon le même principe. Dans la pratique, les deux législations se confondent, car on estime le dumping engendré, entre autres causes, par les subventions accordées aux producteurs étrangers. Notons pour terminer que l'Acte final de l'Uruguay Round ne prévoit que des changements à la marge et des adaptations de ces législations.

Les restrictions réglementaires et les autres instruments

La discrimination dans les procédures d'attribution des marchés publics et les normes nationales sont des moyens indirects de limiter ou d'interdire les importations par des voies réglementaires. Elles engendrent des barrières non tarifaires. Finalement, les « autres instruments » regroupent toutes les pratiques autres que celles déjà mentionnées, susceptibles d'engendrer des barrières à l'entrée. Certains agissent directement au plan macroéconomique, comme les manipulations du taux de change ; d'autres à des niveaux microéconomiques, comme les accords sectoriels de prix.

L'accès aux marchés publics

L'existence de vastes marchés publics réservés aux producteurs locaux (fourniture aux administrations, marchés militaires, grands équipements) a été longtemps une pratique courante. Les règlements interrégionaux et internationaux (de l'Union européenne, de l'OMC) tentent aujourd'hui de libéraliser ce secteur en favorisant la diffusion des appels d'offre, en imposant la règle de non-discrimination et de traitement identique des firmes locales et étrangères, et en facilitant les procédures internationales de contestation du résultat des adjudications.

La protection par les normes

Les normes sont aussi un moyen puissant de créer de la protection en raison de leur extrême diversité. On ne citera que quelques exemples caractéristiques.

- Les normes techniques sur un produit : auparavant la législation allemande fixait la teneur minimale en alcool des liqueurs à 32°, ce qui interdisait la vente sur son territoire sous l'appellation de liqueurs des boissons similaires plus faiblement alcoolisées. Or, ces boissons, à prix plus faibles, étaient généralement d'origine étrangère.

⁵ Par le passé, le taux moyen de réussite des plaintes antidumping aux Etats-Unis et dans la CEE était de 80%. L'élément d'incertitude qu'elles introduisent dans les relations commerciales incite les exportateurs étrangers à s'autocensurer et à négocier via, leur gouvernement, un engagement de "prix minimum" ou un accord d'autolimitation. On comprend que de telles pratiques peuvent conduire finalement à un résultat diamétralement opposé à leur objectif affiché en matière de concurrence.

- Les normes de contenu local : pour éviter les implantations d'usines étrangères d'assemblage du type "usine-tournevis" (tous les éléments intermédiaires sont alors importés du pays d'origine), de nombreux pays ont conçu des normes qui exigent l'achat ou la production sur place de certains composants.
- Les normes d'origine : elles sont destinées à éviter les manœuvres de contournement des barrières protectionnistes grâce au transit par un pays tiers. L'Union européenne a ainsi étendu aux photocopieurs en provenance des États-Unis un droit de douane antidumping de 20% appliqué jusque là au Japon, estimant que les producteurs japonais contournaient la protection en faisant transiter leur matériel par les États-Unis avant de l'exporter vers l'Europe.

Les autres instruments

Le protectionnisme par le change désigne les manipulations de la valeur de la monnaie nationale. La dépréciation d'une monnaie permet d'améliorer la compétitivité-prix des producteurs nationaux relativement aux producteurs étrangers. Elle permet donc à la fois d'accroître les exportations et de diminuer les importations en favorisant les producteurs locaux de biens substitués. On peut assimiler cette méthode protectionniste à la combinaison d'une subvention à l'exportation et d'un tarif douanier pour tous les secteurs produisant des biens échangés internationalement.

Le « dumping social » désigne les pratiques des pays en voie de développement destinées à réduire artificiellement les coûts de production de leurs exportations et améliorer ainsi leur compétitivité-prix. On trouve dans cette catégorie le travail des enfants, les bas salaires, l'absence de législation du travail.

Les accords de prix désignent des accords gouvernementaux destinés à limiter la compétitivité-prix des produits importés. Par exemple, la Communauté européenne a passé en 1990 un accord dans le secteur des semi-conducteurs obligeant les exportateurs japonais à vendre leurs produits à un prix plancher supérieur ou égal à 9,5 % de leur coût de production.