

**CONCOURS OUVERTS LES 09, 10, 11 et 12 JUIN 2026
POUR L'ADMISSION AU CYCLE DE FORMATION DES
ELEVES DIRECTEURS D'HÔPITAL**

3^{ème} EPREUVE D'ADMISSIBILITE

(Durée 4 heures – Coef 4 si majeure / Coef 2 si mineure)

Jeudi 11 juin 2026

Composition

ECONOMIE

**CONCOURS EXTERNE et CONCOURS EXTERNE
SPECIAL dit « TALENTS »**

3^{ème} EPREUVE - COMPOSITION

ECONOMIE

CONCOURS EXTERNE
ET CONCOURS EXTERNE SPECIAL DIT « TALENT »Sujet : (12 pages)

« Dans quelle mesure la montée des politiques protectionnistes constitue-t-elle un risque économique pour la croissance et le bien-être, ou peut-elle au contraire répondre à certaines limites du libre-échange et de la mondialisation ? »

Liste des documents

Titre du document	Date	Sources	Pages
<i>Sécurité sanitaire sous dépendance</i>	2021	<i>Revue de la régulation</i>	2 à 5
<i>Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation</i>	Avril 2021	<i>Conseil d'analyse économique</i>	6 à 8
<i>Protectionnisme américain : les enjeux du 9 juillet 2025</i>	Juin 2025	<i>La lettre du CPII</i>	9 à 12

Sécurité sanitaire sous dépendance

Une construction politique à repenser

Beyond health security dependencies. Rethinking public health and industrial policies construction

Seguridad sanitaria bajo dependencia. Una construcción política a repensar

Marie Coris, Alain Piveteau, Philippe Gorry et Matthieu Montalban

Ce travail a été réalisé avec les relectures attentives du reste des membres de l'équipe du Projet SRASS (Stratégie Régionale néo-Aquitaine pour la Sécurité Sanitaire (<https://gretha.cnrs.fr/projet-region-srass/>) : Christophe Carrincazeaux, Louise Colliat, Édouard Kleinpeter, Karine Onfroy. Les auteurs remercient aussi très sincèrement les relectures des rapporteurs et du comité de rédaction de la revue pour leurs commentaires qui ont profondément modifié et éclairci le propos.

- 1 Le printemps 2020 a été marqué par des ruptures majeures dans la fourniture de biens de santé tenus pour essentiels dans la lutte contre la covid-19. On songe ici aux masques de protection, aux respirateurs artificiels, aux tensions sur les médicaments utilisés en réanimation tels que les curares, anesthésiques, morphiniques, stimulants cardiaques et antibiotiques injectables (LEEM, 2020) ou à l'embargo sur des molécules importées comme le paracétamol. Qu'il s'agisse de médicaments répondant aux besoins jugés essentiels par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), d'équipements médicaux pour monitoring ou maintenance des fonctions vitales, ou de fournitures médicales à usage unique, la pandémie de la covid-19 a révélé au plus grand nombre de graves faiblesses dans la chaîne d'approvisionnement des biens de l'industrie pharmaceutique.
- 2 Le problème productif semble désormais indissociable du problème sanitaire lié au risque pandémique. Ensemble, ils forment désormais un problème public, au sens de la sociologie et de la science politique (Cefaï, 1996 ; Loseke, 2003), en passe de bousculer l'agenda des autorités¹. Une réponse s'est immédiatement détachée des discours politiques : pour reconquérir de la « souveraineté sanitaire »², la relocalisation de la fabrication des substances actives (API) et des médicaments s'impose³. Couplée aux

défaillances de la chaîne d'approvisionnement, l'urgence sanitaire conduit donc les décideurs à associer la politique industrielle à la politique de sécurité sanitaire⁴.

- 3 Cette contribution vise à questionner l'évidence de cette association et ses conséquences profondes. Nous dressons d'abord le constat du surgissement de la pénurie, emblématique, pour un pays riche comme la France, de la fragilité d'une industrie mondialisée suite à l'internationalisation de la protection des brevets en 1995. Nous revenons ensuite sur le débat national qui, en France, s'est saisi de ce problème productif en cristallisant la recherche de solutions sur les relocalisations ou l'amélioration de la compétitivité, sans parvenir à dépasser les contradictions à l'œuvre et à intégrer la complexité des déterminants de la localisation des établissements pharmaceutiques. Dans un dernier temps, nous considérons le territoire régional comme l'une des échelles où la construction d'un compromis socio-productif favorable à l'objectif de sécurité sanitaire est envisageable à partir d'une politique industrielle repensée

1. La pénurie : nouveau problème public des économies riches

- 4 Jusqu'en 2020, la pénurie de médicaments et de matériel médical de base restait associée dans les représentations spontanées aux pays pauvres. Ceux, plus précisément, ne disposant pas d'industrie pharmaceutique performante et/ou de système de santé en capacité d'assurer la couverture des besoins sanitaires essentiels des populations. Renvoyé à l'absence de développement économique, à un manque général de moyens financiers et à des institutions de santé défaillantes (Meessen & Van Damme, 2005), un tel constat de carence ne semblait pas pouvoir frapper les économies les plus riches.
- 5 Manifestement, c'était sans compter l'arrivée d'une nouvelle pandémie. L'arrêt de pans entiers de l'activité économique suite aux politiques de confinement, la réduction drastique des échanges internationaux et l'explosion de la demande mondiale en produits médicaux ont ébranlé les plus anciens centres de l'économie capitaliste. Pour faire face aux ruptures d'approvisionnement, des solutions « bricolées » et des normes de qualité renégociées⁵ ont pris le relais des chaînes de valeur mondiale, rapprochant un temps l'économie française d'un mode de régulation pénurique caractéristique des économies socialistes (Labrousse & de Verdalle, 2010). Pourtant, les problèmes d'approvisionnement, notamment en médicaments essentiels, sont loin d'être nouveaux. Des ruptures de stocks récurrentes sont constatées depuis des années dans l'ensemble des pays (Gray & Manasse, 2012). Dès 2011, l'Académie nationale de médecine pointe auprès du Sénat français deux risques majeurs induits par la mondialisation de la chaîne de production des biens pharmaceutiques : le risque de sécurité sur la qualité et le risque de pénurie. Les deux sont liés à la localisation croissante de la production de principes actifs pharmaceutiques en Asie, principalement en Chine et en Inde.
- 6 Cette situation de dépendance n'est pas propre au secteur de la pharmacie ou, ici, du médicament. Elle est le produit d'une globalisation de l'industrie qui accentue le découplage entre les lieux de contrôle de la qualité, les marchés de destination et les zones de production. L'industrie du médicament n'y échappe pas. Elle ne s'est véritablement globalisée qu'après la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et l'Accord, en 1995, sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle liés au

commerce (ADPIC), à la suite duquel l'industrie pharmaceutique a été instantanément remodelée (Haakonsson, 2009). Les stratégies et contraintes d'approvisionnement varient depuis lors en fonction du type de médicament. Il convient de différencier les médicaments princeps (qu'il s'agisse d'un médicament chimique ou biotechnologique), des médicaments génériques (ou bio-similaires dans le cas des médicaments biotechnologiques). Les premiers sont des produits de référence protégés par le brevet. Les seconds sont des copies des princeps dont les brevets sont tombés dans le domaine public. Les firmes pharmaceutiques (*big pharma* ainsi que les *start up*) ont de plus en plus tendance à recentrer leurs activités sur leurs médicaments princeps et à externaliser tout ce qui concerne les génériques ou bio-similaires (Abecassis & Coutinet, 2018).

- 7 La production d'un médicament s'organise en trois grandes étapes qui, elles aussi, ont été soumises à la division internationale du travail : la production du principe actif (API), la formulation et le conditionnement. Quand il s'agit de médicament princeps, les firmes multinationales ont eu tendance à conserver la production des API ainsi que la formulation des médicaments car ce sont sur eux que portent les brevets et donc des possibilités de profit conséquentes. En revanche, pour l'approvisionnement en API des génériques (ou médicaments bio-similaires), les mêmes firmes ont multiplié le recours aux sous-traitants localisés dans les pays à faibles coûts de production. Cette tendance à l'externalisation (*outsourcing*) est également à l'œuvre pour l'étape de la formulation (association de l'API avec des excipients) et celle de la forme galénique (forme sous laquelle le médicament sera proposé). On parle alors de « façonnage » ou de « production pour tiers ».
- 8 Le très fort accroissement des échanges mondiaux de médicaments entre 1994 et 2005 traduit statistiquement la mondialisation de l'industrie suite à l'adoption de l'ADPIC (tableau 1). Si l'Europe continue de dominer commercialement le secteur, l'Asie a pris une place considérable avec plus de 10 % des exportations mondiales de médicaments et près de 19 % des importations en 2018. Aux côtés du Japon, deux puissances émergentes, l'Inde et la Chine, ont fortement augmenté leurs exportations depuis 1994 ; plus encore pour l'Inde dont le solde commercial positif représente plus de 3 % du commerce mondial du secteur en 2018. Quant au montant, en valeur, des importations de la Chine et du Japon la même année, il signale le rôle désormais significatif de leur demande domestique après le marché américain.

Tableau 1. Échanges internationaux de médicaments (milliard \$US courant)

Zone / Pays	1994		2005		2018	
	Export	Import	Export	Import	Export	Import
Europe	28,9	20,1	117,3	140,2	295,3	205,9
dont France	3,9	2,2	19,2	12,2	25,9	15,6
Amérique	3,1	5,0	20,3	44,0	32,7	95,8
dont USA	2,3	2,2	14,6	30,0	22,0	72,8
Asie	2,2	4,5	10,8	19,9	39,6	72,7

Japon	0,5	2,0	2,1	5,7	4,2	16,7
Inde	0,5	0,0	2,2	0,3	13,1	1,1
Chine	0,7	0,7	1,0	2,5	5,8	21,0
Afrique	0,1	1,3	0,2	4,3	0,9	10,7
Echanges mondiaux	34,8	34,8	213,8	213,8	391,3	391,3

Source : auteurs, inspiré de Haakonsson (2009), données Comtrade 25 février 2021, HS 3003 et HS 3004.

Le commerce intra-zone est compris. Les données commerciales pour la Chine incluent Hong Kong et Macao rétrocedés respectivement en 1997 et 1999. <https://comtrade.un.org>. Les données d'échanges mondiaux ont été harmonisées par les auteurs.

- 9 Ces statistiques commerciales simples ne rendent que partiellement compte des liens d'interdépendances que révéleraient, à ce niveau de nomenclature, des données commerciales en valeur ajoutée et une analyse fine du commerce intra-branche. Le recours généralisé à la sous-traitance internationale conduit à accroître la spécialisation des usines et de sites de production, parfois éloignés des principaux marchés de destination. On estime ainsi entre 60 et 80 %⁶ la dépendance de l'Union Européenne à la Chine et à l'Inde pour l'approvisionnement en API contre 20 % il y a trente ans. Le « façonnage » (production pour un tiers) représentait, dès 2013, un quart environ de la production mondiale de médicaments (princeps et génériques) selon le Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (PIPAME) (2017).
- 10 Lorsqu'un seul composant vient à manquer, c'est l'ensemble de la chaîne de fabrication qui peut se trouver bloqué. Le risque de rupture est alors d'autant plus élevé que l'approvisionnement dépend de très peu de fournisseurs. Tel est le cas pour certains produits de l'industrie pharmaceutique. Depuis 2015, 1 017 Codes Identifiants de Présentation (CIP)⁷ ont été en rupture de stock selon l'Ordre National des Pharmaciens. Ils représentent en moyenne 6,1 % des CIP, jusqu'à 23,8 % pour les vaccins, avec des durées médianes de rupture autour de 194 jours. Aux États-Unis, il a été rapporté 198 ruptures d'approvisionnement entre 2001 et 2014, dont 1/3 concernaient des produits de médecine d'urgence (Hawley *et al.*, 2016).
- 11 Dans le monde pré-covid-19, ces chiffres en augmentation n'ont eu que très peu d'impact sur les stratégies des grandes industries pharmaceutiques qui n'ont pas cherché à sécuriser leurs approvisionnements, ni sur les politiques de santé publique qui sont restées dépendantes de ces stratégies de firmes internationales. Pour le patient, en revanche, le rationnement du paracétamol aura été emblématique de la défaillance annoncée de toute une industrie en contexte pandémique. Le 18 mars 2020, l'Agence Nationale de Sécurité du Médicament (ANSM) n'avait d'autre choix que de restreindre à une boîte par personne sans symptôme et deux boîtes en cas de fièvre ou douleur, la vente du seul médicament recommandé pour combattre les symptômes dus au coronavirus. La production de l'APAP, principe actif du paracétamol issu d'une chimie rudimentaire polluante, s'est déplacée en Chine et en Inde principalement il y a une quinzaine d'années.

Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation ?

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 64, Avril 2021

Depuis les difficultés d'approvisionnement engendrées par la crise sanitaire, la résilience économique dans la mondialisation est au cœur du débat public en France. Le plan de relance met en avant l'objectif de souveraineté économique « non pas comme un repli nationaliste mais comme une capacité retrouvée d'indépendance au service de la France et de l'Europe ». Dans cette *Note*, nous analysons les arguments économiques qui sous-tendent ce nouveau débat et les principales difficultés à surmonter pour une stratégie de résilience réaliste et efficace.

Le premier enjeu est d'identifier les intrants importés qui constituent des vulnérabilités, afin de mettre en œuvre des dispositifs très ciblés. Par l'analyse des données des Douanes, nous identifions une liste de produits pour lesquels les approvisionnements extérieurs français peuvent constituer une source de vulnérabilité aux chocs externes. La France pourrait cibler les politiques de résilience sur ces intrants, en se donnant pour objectif de réduire significativement le nombre de produits vulnérables à moyen terme. Avec un tel objectif stratégique, il serait possible de renforcer le système productif français à moindre coût et d'évaluer le succès ou l'échec des politiques de résilience à terme.

Nous proposons que la stratégie de résilience se déploie selon trois axes : encourager la diversification des approvisionnements ou des alliances stratégiques lorsque

d'autres partenaires commerciaux peuvent être mobilisés, notamment au niveau européen ; si la diversification n'est pas possible, faciliter ou subventionner le stockage, notamment sur les produits à faible valeur ajoutée ; pour les intrants vulnérables à la frontière technologique, favoriser l'innovation pour produire sur le territoire national de manière compétitive.

Cette stratégie de ciblage permettrait de réduire les coûts de la résilience en ne favorisant la production nationale que pour les intrants à la frontière technologique, pour lesquels l'acquisition d'une capacité de production crée des externalités technologiques dans d'autres domaines. L'innovation dans les secteurs stratégiques accroît la résilience car elle confère une capacité d'adaptation face aux chocs. Les dispositifs d'aide à l'innovation, adoptant les meilleures pratiques de gouvernance de l'investissement public et soumis à des évaluations *ex post*, devraient ainsi cibler en priorité les intrants vulnérables à fort contenu technologique pour lesquels la France peut acquérir un *leadership* mondial.

Pour garantir son efficacité, la stratégie de résilience doit être organisée autour d'intrants très spécifiques : des politiques industrielles imparfaitement ciblées seraient coûteuses pour le consommateur, sans fondamentalement renforcer la résilience, et pourraient être interprétées par nos partenaires commerciaux comme un protectionnisme caché.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

^a London School of Economics (LSE), Membre du CAE ; ^b CREST-Polytechnique, IP-Paris, Membre du CAE.

Nous analysons les arguments sur la résilience économique, avec un message central : la stratégie de résilience doit être organisée autour d'intrants très spécifiques afin de garantir son efficacité. En outre, la stratégie de résilience doit maîtriser les effets des échanges mondialisés sur l'environnement et sur les inégalités.

Réduire la vulnérabilité aux chocs externes pour un nombre restreint d'intrants critiques

Une stratégie de résilience a pour premier enjeu d'identifier les intrants stratégiques exposés à des chocs externes du fait des échanges mondialisés. Nous montrons comment conduire cette analyse à l'aide de données sur les flux commerciaux et une méthodologie de « stress tests », qui peut être mise en œuvre au niveau national mais sera encore plus utile au niveau européen.

Les modes de production globalisés : des gains de productivité mais une exposition à des risques dans l'approvisionnement

Lors de la crise sanitaire, les difficultés d'approvisionnement sur certains produits, par exemple les masques, ont été interprétées comme un révélateur de fragilités inhérentes au mode de production globalisé, suggérant que la mondialisation contribuerait par nature à l'instabilité des systèmes productifs.

L'analyse économique montre cependant que les échanges mondialisés ne conduisent pas nécessairement à rendre l'économie nationale plus volatile en moyenne, car plusieurs facteurs aux effets opposés sont à l'œuvre. Par exemple, l'accès aux marchés internationaux est un outil de diversification des risques de demande, qui contribue à réduire la volatilité

de l'économie nationale (Caselli *et al.*, 2020)¹. En parallèle, les échanges mondialisés conduisent aussi à la spécialisation sectorielle, qui renforce la volatilité d'une économie en augmentant son exposition à des chocs sectoriels, en particulier si la spécialisation se fait dans un secteur lui-même particulièrement volatile. Empiriquement, il n'existe pas de relation statistique stable entre l'ouverture commerciale d'un pays et la volatilité de son PIB².

Le commerce international et notamment le recours aux chaînes de valeur mondialisées peuvent cependant créer des vulnérabilités dans l'approvisionnement en intrants spécifiques, qu'il est donc important d'identifier pour limiter les risques. Le commerce international conduit à une réallocation des parts de marché des entreprises les moins productives vers les plus productives (Bernard *et al.*, 2006 ; Berthou *et al.*, 2019)³. Cette réallocation est efficace du point de vue de la productivité, mais elle augmente les inégalités de taille d'entreprises en concentrant l'activité au sein d'un petit nombre de très grandes entreprises (di Giovanni *et al.*, 2011)⁴. La forte « granularité » de l'économie qui en résulte accroît l'exposition de l'économie à des chocs d'offre micro-économiques (di Giovanni *et al.*, 2014)⁵.

En outre, l'organisation de la production en chaînes de valeur fragmentées accroît la vulnérabilité à des chocs d'offre localisés. Les perturbations de l'offre intervenant à un point de la chaîne productive ont des conséquences sur toute la chaîne, rendant l'ensemble du système plus fragile (Barrot et Sauvagnat, 2016 ; Boehm *et al.*, 2019)⁶. Cette vulnérabilité est d'autant plus forte que les chaînes de valeur internationales sont organisées d'une manière « granulaire », une seule entreprise pouvant avoir la charge de l'ensemble de la production à un point donné de la chaîne. La hausse de la vulnérabilité est la contrepartie de gains d'efficacité, puisque la fragmentation du processus productif est pour les entreprises une manière de gagner en compétitivité en maximisant les gains associés à la spécialisation.

Les auteurs remercient Claudine Desrieux et Kevin Parra Ramirez, conseillers scientifiques au CAE, ainsi que Étienne Fize, économiste au CAE, pour leur suivi de ce travail au sein de l'équipe permanente du CAE. Ils remercient également les différentes personnes rencontrées dans le cadre de ce travail, notamment à la DGE, à la DG Trésor et à Eurostat.

¹ Caselli K., M. Koren, M. Lisicky et S. Tenreyro (2020) : « Diversification through Trade », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, n° 1, pp. 449-502.

² Plusieurs études suggèrent que le commerce international réduit la volatilité, cf. Bejan M. (2006) : *Trade Openness and Output Volatility*, Mimeo ; Buch C., J. Dopke et H. Strotmann (2006) : « Does Trade Openness Increase Firm-Level Volatility? », *Deutsche Bundesbank Discussion Papers* ; Cavallo E. (2008) : « Output Volatility and Openness to Trade: A Reassessment », *Economia*, vol. 9, n° 1, pp. 105-152 ; Haddad M., J. Lim et C. Saborowski (2010) : « Managing Openness and Volatility: The Role of Export Diversification », *World Bank Other Operational Studies*, n° 10203 ; Parinduri R. (2012) : *Growth Volatility and Trade: Evidence from the 1967-1975 Closure of the Suez Canal*, Mimeo ; Burgess R. et D. Donaldson (2010) : « Can Openness Mitigate the Effects of Weather Shocks? Evidence from India's Famine Era », *American Economic Review: P&P*, vol. 100, n° 2, pp. 449-453. Tandis que d'autres études mettent en évidence une hausse de la volatilité, cf. Rodrik D. (1998) : « Why do More Open Economies Have Bigger Governments? », *Journal of Political Economy*, vol. 106, n° 5 ; Easterly W., R. Islam et J. Stiglitz (2001) : « Shaken and Stirred: Explaining Growth Volatility » in *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, Pleskovic et Stern (eds) ; Kose M., E. Prasad et A. Terrones (2003) : « Financial Integration and Macroeconomic Volatility », *IMF Working Papers*, n° 2003/950 ; di Giovanni J. et A. Levchenko (2009) : « Trade Openness and Volatility », *Review of Economics and Statistics*, vol. 91 n° 3, pp. 558-585.

³ Bernard A., J. Jensen et P. Schott (2006) : « Survival of the Best Fit: Exposure to Low-Wage Countries and the (Uneven) Growth of US Manufacturing Plants », *Journal of International Economics*, vol. 68, n° 1, pp. 219-237 ; Berthou A., J. Chung, K. Manova et C. Sandoz (2019) : « Trade, Productivity and (Mis) Allocation », *CEPR Discussion Papers*, n° 14203. Ces réallocations se traduisent par un phénomène de concentration de l'activité sur quelques très grosses entreprises. Par exemple, les 100 plus grandes entreprises en France représentent 22 % de la valeur ajoutée et 20 % des exportations en valeur.

⁴ Di Giovanni J., A. Levchenko et R. Rancière (2011) : « Power Laws in Firm Size and Openness to Trade: Measurement and Implications », *Journal of International Economics*, vol. 83, n° 1, pp. 42-52.

⁵ Di Giovanni J., A. Levchenko et I. Méjean (2014) : « Firms, Destinations and Aggregate Fluctuations », *Econometrica*, vol. 82 n° 4, pp. 1303-1340.

⁶ Barrot J.-H. et J. Sauvagnat (2016) : « Input Specificity and the Propagation of Idiosyncratic Shocks in Production Networks », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 131, n° 3, pp. 1541-1592 ; Boehm C., A. Flaaten et N. Pandolai-Nayar (2019) : « Input Linkages and the Transmission of Shocks: Firm Level Evidence from the 2011 Tohoku Earthquake », *Review of Economics and Statistics*, vol. 101, n° 1, pp. 60-75.

Les externalités dans la prise de risque peuvent justifier une intervention publique ciblée

Les chaînes de valeur internationales accroissent la vulnérabilité pour des intrants critiques, dont la production est davantage concentrée. Ces effets peuvent être associés à des externalités puisque la prise de risque au niveau d'une entreprise individuelle aura des conséquences au-delà des frontières de l'entreprise elle-même, en se diffusant au sein du réseau de production de l'entreprise. De plus, il peut exister des externalités d'information : une entreprise peut être exposée indirectement à des intrants vulnérables, sans le savoir, via les décisions d'approvisionnement de ses fournisseurs. Ces externalités peuvent justifier une intervention publique, qui nécessite de prendre en compte un arbitrage efficacité-résilience puisque la concentration s'est accompagnée de bénéfices en termes d'efficacité de la production, auxquels il faudra nécessairement renoncer en cas d'intervention publique en faveur de la résilience⁷. En ciblant les politiques de résilience sur des produits très précis, il serait possible d'améliorer la résilience du système productif français sans augmentation importante des coûts de production.

Constat 1. Les chaînes de valeur mondialisées accroissent la concentration de la production pour certains intrants critiques, ce qui réduit les coûts de production mais accroît les risques de ruptures d'approvisionnement. Pour être efficace, la stratégie de résilience doit identifier et cibler un nombre restreint d'intrants stratégiques vulnérables.

Une stratégie de résilience doit être structurée autour d'un diagnostic de la vulnérabilité des chaînes de valeur françaises et européennes

Pour identifier les intrants vulnérables, nous présentons une méthode en deux étapes : identifier les intrants pour lesquels les importations sont les plus concentrées, puis estimer les risques avec une analyse de « stress tests ».

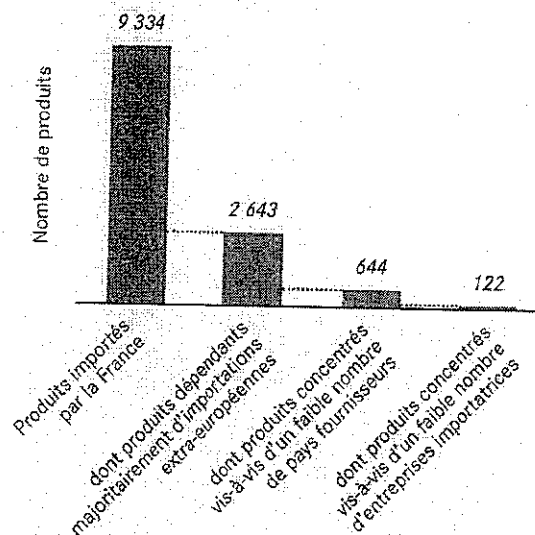
Des centaines d'intrants sont vulnérables aux chocs externes

En analysant les données des douanes à un niveau de désagrégation très fin avec la nomenclature combinée à huit chiffres utilisée en Europe, soit environ 10 000 produits,

il est possible d'établir une liste très précise d'intrants vulnérables. À titre d'exemple, nous classifions un intrant comme vulnérable si ses importations proviennent majoritairement de fournisseurs situés hors de l'Union européenne et sont concentrées sur un faible nombre de pays fournisseurs : l'indicateur de Herfindahl calculé entre les différents pays d'approvisionnement est supérieur à 50 %, c'est-à-dire que le fournisseur typique à l'étranger représente plus de la moitié des importations françaises. Jaravel et Méjean (2021) offrent une description complète de la méthodologie employée⁸.

Selon ces critères, nous identifions 644 produits pour lesquels l'approvisionnement est majoritairement hors Union européenne et est particulièrement concentré dans un faible nombre de pays fournisseurs (cf. graphique 1). Les intrants vulnérables constituent une faible part de l'ensemble des biens échangés sur les marchés internationaux : ils ne représentent que 4 % de la valeur des importations totales de la France⁹.

1. Classification des produits en fonction de la vulnérabilité de leur approvisionnement



Source : DGDDI, Données DAU-DEB pour 2017.

⁷ Les coûts induits par la réduction de la vulnérabilité (qui peut passer par la diversification des sources, le stockage, ou la production nationale) constituent le « coût de l'assurance ».

⁸ Jaravel X. et I. Méjean (2021) : « Quels intrants vulnérables doit-on cibler ? », *Focus du CAE*, n° 057-2021, avril. D'autres critères statistiques peuvent être retenus pour définir les intrants vulnérables, par exemple en modifiant la base géographique des pays fournisseurs (hors OTAN, etc.).

⁹ Par rapport à ce qui est obtenu à partir des 5 000 produits de la nomenclature à 6 chiffres par Bonneau et Nakaa (2020), la fréquence des « vulnérabilités » que nous obtenons est environ trois fois supérieure, voir Bonneau C. et M. Nakaa (2020) : « Vulnérabilité des approvisionnements français et européens », *Tésor-Eco*, n° 274. Cette différence illustre l'importance du biais d'agrégation (voir Jaravel et Méjean, 2021, *op. cit.* pour la comparaison avec Bonneau et Nakaa).

Protectionnisme américain : les enjeux du 9 juillet 2025

Antoine Bouët, Houssein Guimbard, Cristina Mitaritonna, Balthazar de Vaultier & Yu Zheng*

Depuis le 21 janvier 2025, les États-Unis multiplient les mesures protectionnistes à un rythme soutenu. Deux dates constituent des tournants décisifs : le « Jour de la libération » du 2 avril et la « pause » annoncée le 9 avril. Le 9 juillet, une nouvelle décision majeure est attendue : maintenir le statu quo en vigueur ou activer les « droits de douane réciproques » annoncés le 2 avril. Si cette seconde option était adoptée, l'activité économique pour les deux principaux belligérants (Chine et États-Unis) diminuerait à moyen terme de l'ordre de 1 % de PIB. Si les droits de douane, appliqués depuis juin 2025, devaient perdurer, les pertes de PIB resteraient importantes pour ces deux pays (de 0,7 % et 0,9 % respectivement), signe que la « pause » n'en est pas vraiment une. Quelle que soit l'option retenue, pour les pays européens, les conséquences macroéconomiques resteraient limitées mais concentrées sur des secteurs clés : les équipements de transport (France) et les véhicules et pièces détachées (Allemagne).

Avec l'investiture de la nouvelle administration Trump le 20 janvier 2025, le retour à une forme la plus traditionnelle du protectionnisme était attendu. Toutefois, peu d'observateurs anticipaient qu'il se ferait avec tant de force, de brutalité, et surtout une telle avalanche d'annonces parfois spectaculaires, souvent contradictoires. Le paroxysme est atteint le 2 avril 2025, « Jour de la libération », lorsque Donald Trump annonce, devant la Maison-Blanche, la mise en place de « droits de douane réciproques » qui consistent, notamment, en des augmentations de droits de douane allant de 11 à 50 points de pourcentage (pp) et visent 57 partenaires commerciaux qu'il accuse d'avoir « pillé, saccagé, violé et spolié » les États-Unis pendant des décennies. Une semaine plus tard, le 9 avril, jour où ils devaient entrer en vigueur, le président américain revient sur sa décision et déclare une « pause » de 90 jours dans l'application de ces taxes, imposant à tous une surcharge de droits de douane de « seulement » 10 pp.

Quelles sont les implications de ces décisions en matière de protection, de commerce, d'activité économique et sectorielle ? À la date du 9 juillet, une alternative se présente pour de nombreux partenaires commerciaux des États-Unis : soit la première puissance économique du monde impose les « droits de douane réciproques » annoncés le 2 avril 2025, soit la « pause » devient un régime permanent.

■ La « pause » n'efface pas la hausse des droits de douane par rapport à l'ère pré-Trump

Entre le 20 janvier 2025 et le 31 mai 2025, l'administration américaine a mené une politique commerciale particulièrement chaotique, multipliant les ajustements de droits de douane sur les importations en provenance de ses principaux partenaires. Une instabilité qui n'a pas tardé à susciter des représailles (encadré 1).

Par ailleurs, les « droits de douane réciproques » enfreignent les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ils sont discriminatoires, car contraires au principe de la nation la plus favorisée (article 1 du GATT), et remettent en cause des concessions tarifaires déjà accordées, en violation de l'article 2 du GATT sur la consolidation des droits de douane.

Enfin, ces décisions marquent une nette montée en puissance du protectionnisme américain. Pour le mesurer, la base MAcMap-HS6 qui recense les droits de douane – exprimés en pourcentage – appliqués en 2022 par 203 pays importateurs sur 5 385 produits en provenance de 239 pays exportateurs est mobilisée (CCI-CEPII, Guimbard *et al.*, 2012¹). Cette base inclut l'ensemble des accords régionaux et toutes les préférences commerciales.

* Antoine Bouët est directeur du CEPII. Houssein Guimbard, Cristina Mitaritonna, Balthazar de Vaultier & Yu Zheng sont économistes au CEPII.

1. 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. 130, p. 99-121. Le CCI, Centre du commerce international (Genève, Suisse), collecte l'ensemble des données source. La base MAcMap-HS6 est produite depuis l'année 2001.

Encadré 1 – Les annonces de droits de douane entre le 20 janvier 2025 et le 31 mai 2025*

Jusqu'au « Jour de la libération », inclus

- États-Unis – Droits de douane de 25 % sur les importations en provenance du Canada et du Mexique, sauf gaz, pétrole et potasse, qui sont imposés à 10 % ; les produits à destination des États-Unis respectant les règles d'origine de l'accord de libre-échange entre ces pays (USMCA) sont exemptés de ces droits de douane.
- États-Unis – Acier, aluminium et produits dérivés de toute provenance : +25 pp.
- États-Unis – Deux augmentations de droits de douane de 10 pp sur tous les produits importés de Chine.
- États-Unis – Véhicules et pièces détachées de toute provenance : +25 pp.
- Canada – Représailles : augmentation de droits de douane de 25 pp sur 1 256 lignes tarifaires en provenance des États-Unis.
- Chine – Représailles : deux augmentations de droits, 10 pp, puis 15 pp sur deux listes de produits en provenance des États-Unis.
- États-Unis – « Jour de la libération » (2 avril 2025) : annonce d'une augmentation des droits de douane de 10 pp vis-à-vis de tous les partenaires à l'exception de :
 - Application d'une surtaxe, appelée « droit de douane réciproque », à 57 pays avec lesquels les États-Unis ont eu, en 2024, un déficit commercial. Pour un pays donné, ce droit de douane est égal à la moitié du ratio du déficit commercial des États-Unis avec ce pays aux importations en provenance de ce pays. Cette augmentation est égale à 20 pp pour l'Union européenne, 34 pp pour la Chine, augmentation qui se cumule avec les deux augmentations précédentes de 10 pp (soit 54 pp).
 - La Biélorussie, la Corée du Nord, Cuba et la Russie sont exemptées, ces pays étant déjà soumis à des régimes de sanctions spécifiques.
 - Le Canada et le Mexique ne se voient pas appliquer d'augmentation de droits de douane.
 - Pour l'acier, l'aluminium et les produits dérivés, les véhicules et les pièces détachées, cette augmentation ne se cumule pas avec les droits additionnels précédemment annoncés.
 - Des exemptions concernent certains produits : cuivre, produits pharmaceutiques, semi-conducteurs, articles en bois, or, énergie et minerais non disponibles aux États-Unis.

Après le « Jour de la libération »

- Canada – Surcharge de droits de douane de 25 pp sur les importations d'automobiles en provenance des États-Unis ne respectant pas les règles d'origine de l'USMCA et de 25 pp sur le contenu non mexicain et non canadien des véhicules importés des États-Unis ne respectant pas les règles de l'USMCA.
- Chine – Représailles : surcharge de droits de douane de 34 pp sur les importations provenant des États-Unis.
- États-Unis – Représailles : surcharge de droits de douane de 50 pp sur les produits venant de Chine ; au total 104 pp, avec des exceptions sectorielles pour les 34 pp du « Jour de la libération ».
- États-Unis – Le 9 avril 2025, après la mise en place des « droits de douane réciproques », des représailles canadiennes, puis l'annonce par la Chine de nouvelles représailles contre les États-Unis (+50 pp) et, par l'Union européenne, de représailles (qui ne seront pas appliquées) contre les mesures américaines sur l'acier et l'aluminium pour une entrée en vigueur le 15 avril 2025, Donald Trump décide d'une pause de 90 jours dans l'application des « droits réciproques », et la mise en place d'une surcharge universelle de 10 pp, tout en maintenant les exemptions sur certains produits. Les augmentations appliquées à la Chine sont maintenues.
- États-Unis – Augmentation tarifaire pour la Chine de 125 pp, qui remplace les précédentes et qui s'ajoute aux 20 pp mis en place avant le 2 avril.
- Chine – Surcharge de droits de douane sur les importations venant des États-Unis de 125 pp.
- États-Unis – Exemptions des augmentations tarifaires pour certains produits (smartphones et d'autres produits électroniques).
- États-Unis et Chine s'entendent finalement sur une désescalade tarifaire : chaque pays applique à l'autre un droit additionnel de 10 pp, remplaçant les hausses successives survenues depuis le 2 avril, mais en gardant intacts les changements mis en place avant le « Jour de la libération ».

* Nous retranscrivons ici les dates des annonces. Dans la réalité, un délai de plusieurs jours existe entre l'annonce d'une mesure et son entrée en vigueur. Par ailleurs, l'administration américaine a annoncé d'autres politiques commerciales restrictives. Celles-ci ne sont pas prises en compte ici, dans la mesure où elles ne peuvent pas être appliquées aux données dont nous disposons. C'est, par exemple, le cas de la fin de la clause de *minimis*, qui permettait aux colis étrangers de moins de 800 dollars d'être importés en franchise de droits de douane. Enfin, la mise en place, le 17 juin 2025, d'une augmentation de 25 pp sur l'acier et l'aluminium, portant la hausse sur ces produits à 50 pp, n'est pas intégrée ici.

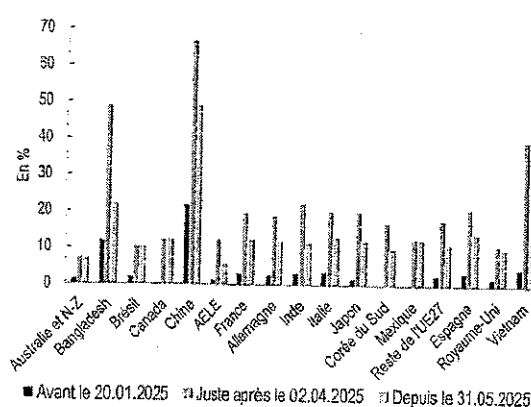
Trois dates clés permettent de suivre les revirements opérés par les États-Unis en 2025 : le 21 janvier, le 2 avril et le 31 mai. En moyenne, les droits de douane américains appliqués à l'ensemble de leurs partenaires commerciaux sont passés de 5 % le 21 janvier 2025 à 23,7 % le 2 avril 2025 avant de redescendre à 16,1 % fin mai, soit une multiplication par 4,7 en un peu plus de deux mois, suivie d'une baisse d'un tiers en moins de six semaines.

La Chine subit l'augmentation la plus spectaculaire : la protection tarifaire qu'elle supporte sur ses exportations de biens vers les États-Unis est passée de 21,5 % en début d'année à 48,7 % fin mai (graphique 1). Si les annonces du « Jour de la libération » avaient été appliquées, certains pays asiatiques comme le Vietnam ou le Bangladesh se seraient vu appliquer des niveaux de droits de douane très élevés, de respectivement 39,6 % et 48,8 %. La « pause » et l'adoption d'un droit de douane additionnel de 10 pp pour tous les pays uniformisent en partie le niveau moyen des droits de douane et permettent à beaucoup de pays d'être bien moins taxés que ce qui était prévu le 2 avril. C'est notamment le cas du Bangladesh, dont la protection sur ses exportations vers les États-Unis est divisée par 2 (21,9 % depuis le 31 mai 2025), même si ce niveau reste deux fois supérieur à ce qu'il était en janvier. L'UE n'échappe pas à ce traitement. Les importations en provenance de France, par exemple, sont désormais taxées à 13 % en moyenne, bien loin des 3 %

initiaux. Enfin, trois pays (Canada, Corée du Sud, Mexique) perdent leur accès privilégié au marché américain pour être finalement sanctionnés par des droits de douane moyens compris entre 10 % et 20 %.

Graphique 1 – Même si elle est inférieure au pic du « Jour de la libération », la protection américaine est aujourd'hui beaucoup plus élevée qu'elle ne l'était en janvier 2025

Droits de douane moyens aux États-Unis sur les biens



■ Avant le 20.01.2025 ■ Juste après le 02.04.2025 ■ Depuis le 31.05.2025

Note : Chaque droit de douane est une moyenne pondérée par la méthodologie des groupes de référence de MACMap-HS6 (Guimaraes et al., 2012).

Source : Calcul des auteurs à partir de CEPII, base de données MACMap-HS6.

■ Des effets délétères et contrastés sur l'activité économique des pays exportant vers les États-Unis

Les conséquences économiques et commerciales des deux paquets de mesures protectionnistes sont analysées en utilisant le modèle MIRAGE de l'économie mondiale (encadré 2). Pour des raisons techniques, ce modèle divise le monde en 24 régions, dont 15 pays individualisés, tandis que l'activité économique est décomposée en 38 secteurs.

Le premier scénario (S1) intègre l'ensemble des mesures protectionnistes mises en place entre le 21 janvier 2025 et le 2 avril 2025 inclus (par les États-Unis et leurs partenaires), tandis que le second scénario (S2) se concentre sur les mesures adoptées après le « Jour de la libération » (c'est-à-dire le niveau actuellement en vigueur des droits de douane américains). Chaque scénario est évalué par rapport à une situation de référence, dans laquelle aucune mesure de politique économique n'est mise en application. Les résultats sont exprimés en volumes à prix constants de 2017 une fois les ajustements sur les différents marchés réalisés.

Encadré 2 – Le modèle MIRAGE : un outil pour mesurer les effets des chocs commerciaux

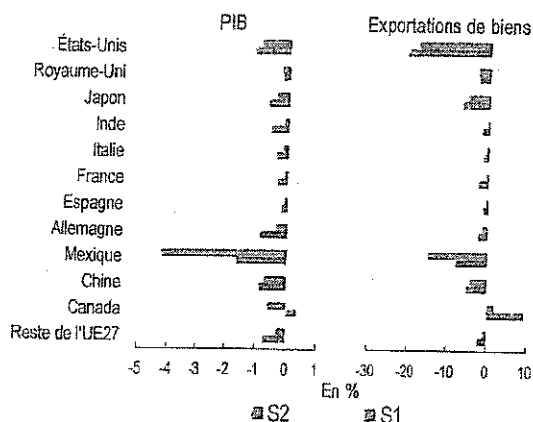
Développé par le CEPII depuis 2001, MIRAGE est un modèle d'équilibre général calculable multisectoriel et multirégional qui permet de simuler l'impact de politiques commerciales ou environnementales sur l'économie mondiale. La version utilisée ici, MIRAGE-Power, intègre une description détaillée de la consommation d'énergie et des émissions des gaz à effet de serre, ainsi qu'une représentation explicite du secteur électrique. Le modèle est utilisé dans sa version dynamique, afin de mesurer l'effet des modifications tarifaires lorsque les ajustements sur les marchés des facteurs sont réalisés. Le modèle est calibré sur l'année 2017, année la plus récente pour laquelle la base GTAP est disponible – GTAP fournit des données harmonisées sur les échanges internationaux, la production, la consommation et les politiques commerciales pour 160 pays et 76 secteurs. Les données sont actualisées grâce aux PIB disponibles jusqu'en 2022 (source : Banque mondiale). Les politiques commerciales mises en œuvre sur la période 2017-2024 sont intégrées dans le scénario de référence : première guerre commerciale États-Unis-Chine, sanctions appliquées à la Russie depuis 2022, mise en œuvre du Brexit, mise à jour des droits de douane appliqués pour l'ensemble des pays issus de MAcMap-HS6 2022.

Les États-Unis et la Chine, engagés dans une guerre tarifaire bilatérale, subissent des reculs significatifs de leur PIB (graphique 2). Quel que soit le scénario, la baisse du PIB chinois se situe juste en dessous de 1 %, tandis que celle des États-Unis est légèrement supérieure (-1,2 % dans S2).

Mais c'est au Mexique que les effets des mesures protectionnistes se font le plus durement sentir. En cas de mise en œuvre des « droits de douane réciproques » (S1), la perte de PIB est de 1,7 %. Le choc est encore plus marqué dans le scénario de « pause » (S2) avec une contraction de l'activité de 4,2 %. Ce paradoxe s'explique par un mécanisme concurrentiel : dans le scénario S2, les droits de douane américains sur le Mexique sont inchangés (par rapport à

Graphique 2 – Les États-Unis, la Chine et le Mexique sont les principaux perdants des mesures américaines et des représailles chinoises actuelles

Écart du PIB et des exportations de biens en volume par rapport au scénario de référence en 2040



Source : Calcul des auteurs à partir du modèle MIRAGE.

S1), mais ils sont diminués vis-à-vis de plusieurs pays concurrents sur le marché américain. Cette concurrence accrue se traduit alors par une chute de 15 % des exportations mexicaines de biens vers les États-Unis (S2), contre 8 % seulement avec l'application des « droits de douane réciproques » (S1).

Le Canada bénéficie d'un gain de PIB – les règles d'origine de l'accord USMCA étant mieux respectées dans ce pays qu'au Mexique. Dès lors, de nombreux biens exportés par le Canada continueraient de bénéficier d'une entrée en exemption de droits, ce qui permet aux exportateurs canadiens de gagner des parts de marché sur leurs concurrents dans les deux scénarios, avec un effet positif plus fort dans le scénario 1, la protection américaine vis-à-vis des autres marchés étant plus élevée.

Les pays de l'Union européenne (UE27) sont significativement moins exposés au marché américain que le Mexique : les États-Unis représentent entre 6 et 11 % de leurs exportations de biens contre 80 % pour le Mexique. Ainsi, les pertes de PIB des pays européens sont relativement faibles pour la plupart d'entre eux : pour la France, la baisse du PIB est de 0,3 % pour le scénario S1 et de 0,1 % pour S2. On trouve des pertes proches pour l'Espagne et l'Italie. Seule l'Allemagne subit un impact significatif, notamment avec le paquet de décisions se terminant le « Jour de la libération » (S1) : son PIB baisse alors de 0,9 %. L'explication vient des surcharges tarifaires américaines relativement élevées sur les véhicules et les pièces détachées (+25 pp) et de l'importance de ce secteur dans l'activité allemande : 10,8 % de la valeur ajoutée totale des biens en Allemagne, contre 3 % en France, 3,5 % en Italie.

Comme on peut s'y attendre, les variations de valeur ajoutée sectorielles sont plus contrastées que celles des PIB nationaux. En cas d'application des « droits de douane réciproques » (S1), une réindustrialisation modérée se dessine aux États-Unis (tableau 1), accompagnée d'une baisse de l'activité dans l'agriculture, l'énergie et les services. Initialement, les États-Unis affichent un excédent

Tableau 1 – En France et en Allemagne, les secteurs liés au transport négativement affectés par les mesures américaines
Impact des scénarios S1 et S2 sur la valeur ajoutée, en pourcentage

Secteur	Scénario S1					Scénario S2				
	États-Unis	Chine	Allemagne	France	Reste de l'UE27	États-Unis	Chine	Allemagne	France	Reste de l'UE27
Agriculture	-2,7	0,4	0,5	-0,1	-0,1	-2,9	0,5	0,4	-0,1	0,0
dont										
Boissons et tabacs	-0,1	-0,4	0,1	-1,8	-0,8	-0,1	-0,4	0,1	-0,9	-0,4
Énergie et mines	-0,6	0,2	-0,4	0,2	-0,6	-0,2	0,1	-0,1	0,1	-0,3
Industrie	3,6	-0,8	-1,4	-1,1	-1,4	1,8	-0,7	-0,7	-0,2	-0,4
dont										
Chimie	-0,7	1,6	1,1	-1,2	-2,1	-2,4	1,1	1,6	-0,8	-0,8
Équipement électrique	8,0	-3,1	0,6	-0,2	-2,2	4,4	-2,3	1,0	0,6	-0,8
Machines	8,8	-0,4	-1,8	-2,1	-2,4	4,4	-0,4	0,0	-0,7	-0,7
Métaux non ferreux	6,9	0,5	-1,3	-1,0	-3,1	7,2	0,2	-1,5	-0,7	-2,1
Pharmacie	-19,3	0,6	6,4	2,2	5,1	-11,9	0,7	4,3	1,3	3,3
Textile	40,2	-1,1	3,4	2,5	1,4	14,1	-1,7	2,1	0,8	0,6
Équipement de transport	4,7	1,6	-2,2	-14,1	-4,6	4,2	0,8	1,6	-4,4	0,2
Véhicules et pièces détachées	-8,1	1,8	-8,5	3,2	-5,6	-4,4	1,6	-8,3	2,8	-4,3
Services	-1,1	-0,2	-0,2	0,0	-0,2	-0,7	-0,1	-0,1	0,0	-0,1

Note : Valeur ajoutée en volume, déviation en pourcentage par rapport au scénario de référence, en 2040.

Source : Calcul des auteurs à partir du modèle MIRAGE.

commercial dans l'agriculture et les services, mais un déficit dans l'industrie : l'activité croît notamment dans les secteurs du textile, des machines et des équipements électriques, alors que la pharmacie et les véhicules et pièces détachées se contractent à la suite de l'application des « droits de douane réciproques ».

Les conséquences du scénario 1 demeurent importantes dans certains secteurs de l'Union européenne : les équipements de transport – en France – et les véhicules et pièces détachées – en Allemagne – voient leur activité baisser de respectivement 14,1 % et 8,5 % (par rapport au scénario de référence). Si la « pause » est maintenue, les effets macroéconomiques restent limités. Toutefois, ces secteurs continuent d'enregistrer des pertes notables : ainsi, l'activité du secteur automobile en Allemagne recule de 8,3 %, un niveau comparable à celui observé dans le scénario 1. En France, le secteur des équipements de transports subit également un repli de 4,4 %, soit trois fois moins qu'en cas de « droits de douane réciproques ».

Le 9 juillet 2025, si l'administration américaine reste fidèle à son calendrier, elle devra trancher entre deux options : réactiver

les « droits de douane réciproques » ou prolonger la « pause » instaurée le 9 avril. Dans ce dernier cas, l'impact économique serait proche de celui envisagé dans le scénario S2, tandis qu'un retour des « tarifs douaniers réciproques » s'apparenterait au scénario S1, bien que de façon imparfaite – en raison notamment de la protection américaine envers la Chine, qui ne devrait pas, le 9 juillet, retrouver le niveau retenu dans le scénario S1 du fait de l'accord trouvé entre les deux pays le 11 juin 2025.

Cette décision constitue un tournant stratégique pour des pays comme l'Allemagne, la Chine ou le Mexique, et affecte de manière encore plus marquée certains secteurs : les équipements de transport en France et l'automobile en Allemagne, notamment.

Mais attention : actuellement, cette « pause » n'est qu'un répit en trompe-l'œil. En effet, même sans retour aux « droits de douane réciproques », le niveau moyen de protection tarifaire reste nettement supérieur à celui observé avant le 20 janvier. Quelle que soit la décision américaine du 9 juillet, un retour au monde d'avant semble peu probable : les échanges commerciaux avec les États-Unis vont devenir, à coup sûr, plus coûteux et plus difficiles.

La Lettre du

© CEPII, PARIS, 2025

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
Contact presse : presse@cepii.fr

Le CEPII (Centre d'Études Prospectives
et d'Informations Internationales) est le
principal centre français d'étude et de
recherche en économie internationale.
Les analyses et études du Centre
contribuent au débat public et à la
formulation des politiques économiques
en matière de politique commerciale,
compétitivité, macroéconomie, finance
internationale et croissance.

RÉDACTEURS EN CHEF :
ISABELLE BENSIDOUN
ANTOINE VATAN

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :
ANTOINE BOUET

RESPONSABLE DES PUBLICATIONS :
ISABELLE BENSIDOUN

RÉALISATION :
LAURE BOUIN

ISSN 2493-3813

Juin 2025

Pour s'inscrire à
La Newsletter du CEPII :
www.cepii.fr/Restonsinformés

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

