



# Éviter le protectionnisme

Cargaison au terminal de Maersk, à Long Beach, en Californie.

Christian Henn et Brad McDonald

**Jusqu'à présent, le monde a résisté à la tentation du protectionnisme, mais peut-être que le plus dur reste à faire**

**L**ES RÉCESSIONS et leurs conséquences font le lit du protectionnisme. Quand la production baisse et que le chômage augmente, l'idée que les échanges avec l'étranger y sont pour quelque chose est séduisante. La tentation grandit d'exporter le chômage en bloquant les importations et en subventionnant les industries nationales, même si de telles mesures sont manifestement contre-productives.

La Crise de 1929 a engendré des mesures ultra-protectionnistes qui ont aggravé le chaos économique et social aux quatre coins du monde.

La crise financière qui sévit à l'heure actuelle est généralement considérée comme la pire calamité économique que le monde ait connue depuis les années 30. Les marchés financiers se sont figés. La production s'est effondrée, surtout dans les pays avancés. Le commerce mondial s'est contracté dans les derniers mois de l'année 2008. Les dirigeants disent avoir tiré les leçons de la grande crise des années 30 et s'être engagés à résister aux pressions protectionnistes. Y sont-ils parvenus? Même en admettant qu'ils aient réussi, le problème est-il vraiment réglé?

### L'effondrement du commerce

En période de récession, le commerce connaît habituellement un déclin plus brutal que l'activité économique en général. Néanmoins, la contraction soudaine de 17 % en volume du commerce international enregistrée entre octobre 2008 et janvier 2009 a d'abord semblé hors de proportion avec la baisse concomitante, mais relative-

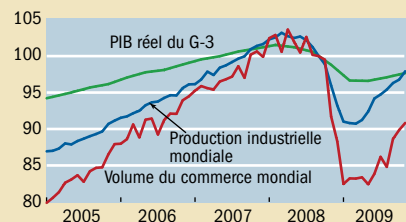
ment modeste, du PIB réel de 2 % dans les principaux pays avancés (graphique 1). Toutefois, la sévérité du recul des échanges ne paraît pas résulter d'un recours flagrant au protectionnisme. Elle semble plutôt liée à un ralentissement planétaire de la demande, dont l'effet sur le commerce a été particulièrement sensible en raison de trois caractéristiques récentes des courants d'échanges.

Premièrement, le commerce des biens durables et autres achats «différables», qui représentent une part très importante du commerce total, est celui qui a le plus chuté. Les turbulences financières ont eu raison des marchés du crédit,

Graphique 1

### Sans comparaison

Par rapport au recul de la production, notamment industrielle, le repli du commerce international pendant les derniers mois de 2008 a été bien plus prononcé qu'au cours des récessions précédentes. (septembre 2008 = 100)



Sources : Centraal Planbureau (Bureau néerlandais d'analyse de la politique économique; FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*.  
Note : Le PIB réel est une moyenne simple des PIB des États-Unis, des pays de la zone euro et du Japon, corrigés des variations saisonnières.

qui se sont grippés. Au plus fort du climat d'incertitude qui régnait sur les marchés financiers, les consommateurs (déjà perturbés par des pertes patrimoniales liées au secteur du logement et par des revers boursiers) ont préféré reporter leurs achats de biens durables (produits électroniques, voitures, etc.), et ce phénomène a eu une ampleur sans précédent. Face à la baisse de la demande et au surcoût du capital, les entreprises ont remis leurs projets d'investissement, ce qui a pesé sur la demande de biens d'équipement. Si les biens d'équipement et les biens durables constituent la majeure partie du commerce mondial de marchandises (graphique 2), leur poids dans le PIB mondial — constitué pour l'essentiel par les services et les biens non durables — est nettement moindre. Cette asymétrie pourrait expliquer la moitié au moins de l'effondrement des échanges internationaux (Levchenko, Lewis, and Tesar, 2009; Baldwin, 2009).

Deuxièmement, compte tenu de l'étendue de la chaîne mondiale de l'offre, les composants sont échangés un certain nombre de fois avant l'élaboration du produit final. Un repli de l'activité amplifie ces effets de chaîne : les biens dont l'achat est différé relèvent des chaînes d'offre les plus longues et, en période de ralentissement, les entreprises diminuent leurs commandes d'intrants intermédiaires pour réduire à la fois la production et les stocks (Freund, 2009). Les techniques de production juste-à-temps ont permis de contenir le niveau des stocks, mais elles propagent plus vite les effets d'une baisse soudaine de la demande. Cet ajustement des stocks peut expliquer en partie la soudaineté avec laquelle le commerce mondial a chuté fin 2008 et début 2009, avant de se stabiliser rapidement. Les pays les plus intégrés dans les chaînes mondiales de l'offre sont ceux dont le commerce a été le plus brutalement affecté. Les exportations japonaises, par exemple, ont baissé d'un tiers durant cette période.

Troisièmement, le recours accru au financement du commerce international est un des facteurs de contraction des échanges. Comme les chaînes de l'offre sont mondiales, les produits mettent davantage de temps à atteindre le consommateur final, et les entreprises ont donc besoin de financements de longue durée pour leur fonds de roulement. C'est la raison pour laquelle le financement du commerce par les banques, qui crée des liens assurantiels entre exportateurs et importateurs, joue un rôle plus important qu'avant. Au tout début de la crise au moins, le renchérissement et la raréfaction des crédits commerciaux ont eu un impact négatif, surtout dans les pays émergents (Dorsey, 2009).

Les échanges commencent à se redresser, mais la durabilité de la reprise n'est pas encore garantie. Les exportations mondiales ont augmenté d'environ 10 % en volume entre mai et novembre 2009 (graphique 3). À cet égard, les chaînes mondiales de l'offre semblent jouer un rôle décisif : les régions les plus intégrées dans ces chaînes, comme l'Asie de l'Est, sont celles où la reprise des échanges est la plus vigoureuse. En revanche, les importations des pays avancés ont ralenti depuis septembre (graphique 4). L'ouverture des marchés demeurera primordiale pour soutenir le commerce et une reprise généralisée.

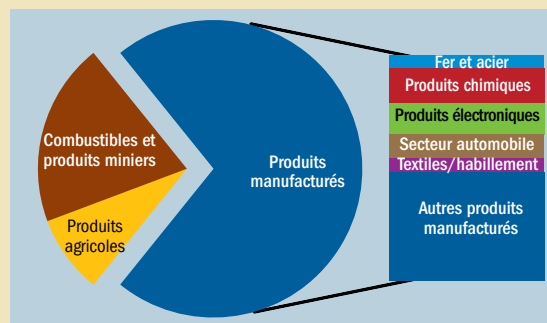
### Protectionnisme en mode mineur

Le protectionnisme n'a guère joué de rôle dans la contraction brutale du commerce de biens et de services en 2008 et 2009. À tous points de vue ou presque, le recours au protectionnisme est

Graphique 2

### Achats différables

Les biens de consommation durables et d'équipement représentent une part importante du commerce mondial.



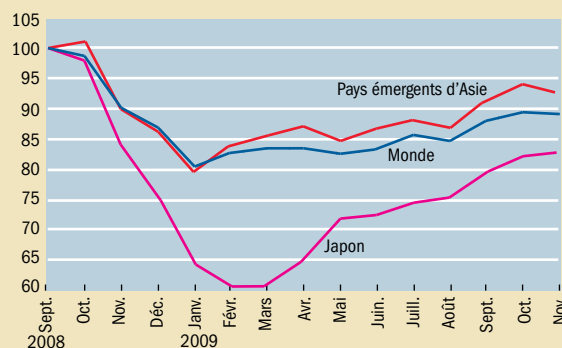
Source : Organisation mondiale du commerce, *Statistiques du commerce international*.  
Note : Les données se rapportent à 2007.

Graphique 3

### Les plus touchés

Les pays les plus intégrés dans la chaîne mondiale de l'offre sont ceux où la reprise a été la plus rapide.

(exportations en volume, septembre 2008 = 100)



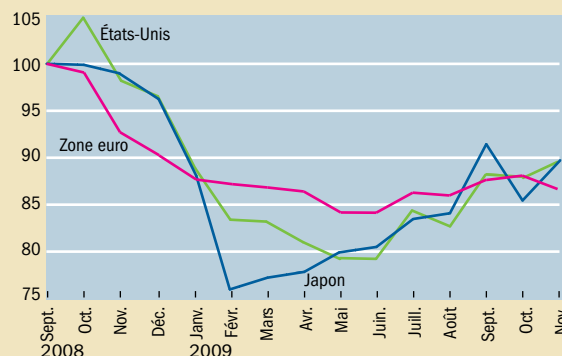
Source : Centraal Planbureau (Bureau néerlandais d'analyse de la politique économique).

Graphique 4

### Nouveau ralentissement

Après le rebond du début 2009, la progression des importations dans les pays avancés a commencé à ralentir en septembre.

(niveau des importations, septembre 2008 = 100)



Source : Centraal Planbureau (Bureau néerlandais d'analyse de la politique économique).

relativement modeste depuis le début de la crise. L'OMC estime que moins de 1 % des échanges transfrontaliers ont été soumis à de nouvelles mesures protectionnistes (OMC, 2009). Si plusieurs pays ont relevé les droits de douane sur certaines catégories de produits, seule une petite minorité a opté pour des hausses plus généralisées. Alors même que les plafonds fixés par l'OMC leur laissent une marge significative, de nombreux pays en développement ont évité d'augmenter leurs droits de douane, montrant peut-être ainsi qu'ils sont conscients de l'importance de l'ouverture des marchés pour leurs propres performances économiques et pour la reprise mondiale.

En tout cas, les mesures commerciales prises face à la crise pourraient avoir faussé les règles du jeu sur certains marchés. Il se peut que les renflouements financés par les contribuables et l'augmentation des subventions aient modéré les pressions en faveur de mesures plus préjudiciables, mais ils ont eu tendance à favoriser les entreprises nationales, en particulier dans les secteurs financiers et manufacturiers. La multiplication des marchés publics privilégiant les entreprises nationales a aussi désavantagé les concurrents et diminué l'effet des mesures de relance sur la croissance mondiale. Parmi les autres réactions feutrées à la crise figurent les obstacles non tarifaires, par exemple l'introduction de procédures restrictives d'autorisation des importations ou de formalités douanières plus lourdes, ou encore la multiplication des normes réglementaires applicables aux produits. Enfin, au second semestre de 2009, quand le commerce a redémarré, les différents secteurs d'activité se sont mis à réclamer des mesures antidumping à un rythme plus soutenu (Bown, 2009).

### L'expérience des années 30

Les décideurs politiques ont eu raison d'évoquer la crise des années 30. En 1929, le Congrès américain avait commencé à réfléchir à une augmentation substantielle des droits de douane avant même le krach boursier. En juin 1930, malgré les protestations de nombreux économistes, la loi Smoot-Hawley relative aux droits de douane a été promulguée, nourrissant un profond ressentiment dans les autres pays et déclenchant quelques mesures de représailles. La conférence de la SDN qui devait se réunir en

#### Priorités politiques

Au tout début de la crise, les dirigeants politiques se sont montrés particulièrement conscients des dangers du protectionnisme. Les dirigeants des pays avancés et émergents du G-20 se sont engagés en novembre 2008 à «s'abstenir d'instituer de nouveaux obstacles à l'investissement et au commerce de biens et de services, d'imposer de nouvelles restrictions aux exportations ou de prendre» des mesures pour stimuler les exportations qui ne seraient pas conformes aux règles de l'OMC.

En avril 2009, ils ont prolongé cet engagement jusqu'en 2010 et demandé à l'OMC et à d'autres institutions de surveiller le respect de cet engagement. Cette demande a incité l'OMC à poursuivre les activités entreprises en octobre 2008. Les rapports de suivi de l'OMC sont essentiels pour jauger les mesures commerciales qui ont été prises face à la crise. L'action du G-20 a été complétée par celle d'autres organisations internationales, des gouvernements et des entités non officielles telles que le dispositif «Global Trade Alert» du Centre for Economic Policy Research.

1930 pour éviter l'entrée dans un cycle protectionniste a été un échec. L'année 1931 a vu une détérioration de plus en plus rapide du commerce international et une course folle pour protéger les marchés intérieurs et les balances des paiements (Eichengreen and Irwin, 2009). De grands pays ont procédé à de fortes dévaluations, imposé des restrictions de change, ou encore largement relevé les droits à l'importation et contingenté les importations. Faute d'une politique monétaire indépendante, les pays dont la monnaie restait rattachée à l'or étaient plus susceptibles de restreindre leurs échanges, surtout quand leurs partenaires avaient dévalué leurs monnaies.

Le commerce mondial a diminué de 25 % en volume entre 1929 et 1933, la moitié ou presque de ce recul étant imputable au relèvement des barrières commerciales. Aux États-Unis, l'application du nouveau tarif s'est traduite par une hausse du droit de douane moyen sur les importations taxables, qui est passé de 40 %, un chiffre déjà élevé, à 47 %. Mais la conjonction de la déflation et des droits «spécifiques» a eu des effets encore plus marqués. Selon Irwin (1998), les augmentations du tarif effectif (résultant à la fois de la loi Smoot-Hawley et de la déflation) ont provoqué une baisse de 12 à 20 points de pourcentage des importations américaines entre 1930 et 1932.

Bien que le protectionnisme n'ait pas été à l'origine de la crise des années 30, le renforcement des obstacles au commerce l'a aggravé et, pire encore, a contribué à asphyxier la reprise. La production mondiale est revenue à son niveau d'avant la crise en 1938, mais avec un ratio commerce/PIB inférieur d'environ 20 % à celui de 1929. Bien que les différentes séries de restrictions aient été progressivement supprimées à partir de 1934, il a parfois fallu plusieurs dizaines d'années pour revenir sur les initiatives malheureuses prises entre 1930 et 1932.

### La tentation provisoirement repoussée

Compte tenu de sa sévérité, la crise actuelle aurait bien pu déboucher sur d'innombrables mesures protectionnistes. Cela n'a pas été le cas, pour plusieurs raisons.

- Les économistes et les autorités ont souligné très tôt que le recours au protectionnisme risquait d'aggraver et de prolonger la crise. En particulier, l'extrême attention accordée à cette question par les dirigeants des pays avancés et émergents du G-20 et la surveillance globale assurée par l'OMC ont incité les décideurs nationaux à rester vigilants (voir encadré).

- Les institutions multilatérales comme l'OMC et le FMI ont joué la transparence et fait un travail de sensibilisation aux effets négatifs du protectionnisme sur les partenaires commerciaux. Des règles multilatérales ont défini les types de réponses à la crise considérées comme responsables.

- En adoptant rapidement des mesures vigoureuses pour stimuler les dépenses, assouplir leur politique monétaire et soutenir le secteur financier, les autorités ont contribué à atténuer et abrégé la crise. Les aides directes ou indirectes aux entreprises ont peut-être aidé à modérer les pressions en faveur de mesures protectionnistes pures et simples.

- Environ 99 % des droits à l'importation sont *ad valorem*, c'est-à-dire exprimés en pourcentage de la valeur des importations. De ce fait, la baisse des prix à l'importation s'est traduite par une diminution des droits versés (OMC, 2008). Dans les

années 30, en revanche, beaucoup de droits étaient *spécifiques* : quand les prix des produits d'importation baissaient, les droits perçus augmentaient en pourcentage de la valeur.

• Les vastes réseaux de l'offre mondiale et l'investissement direct étranger influencent l'économie politique de la politique commerciale. Les entreprises nationales exploitant des sites à l'étranger ou important de très grosses quantités d'intrants ont plus qu'intérêt à ce que soit préservée l'ouverture des marchés, ce qui tend à compenser la tentation protectionniste.

### Et demain?

Bien que le recours au protectionnisme n'ait pas été aussi massif qu'on ne le redoutait initialement, des pressions continuent de s'exercer. Elles pourraient même s'accroître en 2010, car les taux de chômage dans les pays avancés demeurent à leurs niveaux les plus élevés depuis plusieurs années. Les coûts du protectionnisme, qui menacerait la reprise et freinerait la croissance mondiale pendant des années, suffiraient à justifier la mise en garde habituelle contre toute forme de complaisance. Mais il y a aussi d'autres raisons de s'inquiéter.

Les pertes d'emplois comptabilisées en 2008 et 2009 ont coïncidé avec un recul des importations, le commerce s'étant contracté bien plus que l'activité économique en général. Comme la part de marché des importations était en baisse, personne ne rendait les produits de fabrication étrangère responsables de la montée du chômage, et ceux qui avaient à cœur d'enrayer le phénomène ne voulaient pas non plus frapper spécifiquement les importations. Mais comme le commerce s'est mis à croître plus vite que l'activité générale, les pressions protectionnistes pourraient réapparaître quand la part de marché des importations reviendra à son niveau d'avant la crise, surtout dans les pays où le chômage reste significatif et dans les secteurs où la reprise est lente.

D'autres facteurs pourraient nourrir la tentation du protectionnisme. Par le passé, les *déficits courants multilatéraux ou bilatéraux* ont souvent servi d'argument aux partisans de pratiques commerciales restrictives. Bien que la contraction récente des échanges ait réduit les déséquilibres extérieurs, on ignore dans quelle mesure ils pourraient s'accroître de nouveau. Quand les *mesures de relance budgétaires, monétaires et financières* seront levées, les entreprises et les secteurs touchés pourraient se mettre à réclamer des mesures protectionnistes. Comme l'a montré la crise des prix alimentaires de 2007–08, le renchérissement des produits de base risque d'inciter certains pays à taxer ou à restreindre leur exportation. Enfin, dans certains pays émergents, l'*afflux de capitaux* a entraîné une appréciation sensible de la monnaie. Même quand le nouveau taux de change se justifie, il peut lourdement peser sur la compétitivité extérieure des exportateurs et des industries nationales, et susciter une demande de protection contre les importations et de soutien des exportations.

### L'erreur protectionniste

Renforcer les obstacles au commerce serait une bien mauvaise stratégie pour affronter la conjoncture. En outre, comme il est difficile de supprimer des mesures existantes, les initiatives protectionnistes prises aujourd'hui pourraient freiner la croissance économique durant des années. Les décideurs politiques sont heureusement conscients du fait que les obstacles au commerce

peuvent parasiter la reprise. Il est probable qu'un trop grand nombre de restrictions ont été instaurées, mais leur champ d'application est relativement modeste. Néanmoins, les pressions protectionnistes pourraient s'intensifier en 2010, car le chômage devrait rester substantiel et les importations vont rebondir.

À brève échéance, trois facteurs auront une influence décisive sur l'avenir du commerce international :

**La surveillance plus étroite des mesures commerciales a une influence bénéfique sur les politiques conduites.** Le fait d'identifier clairement les mesures discriminatoires, sans en surestimer la fréquence ou les conséquences, s'est révélé réellement dissuasif. On peut continuer d'agir en ce sens.

**Le risque d'un protectionnisme déguisé ou sournois existe toujours.** Il peut se matérialiser non pas sous forme de droits de douane, mais via des procédures de passation des marchés publics, des normes de produits, des procédures douanières, ou d'autres mesures dont les effets protectionnistes sont moins flagrants.

**Le succès des négociations commerciales multilatérales du Cycle de Doha contribuerait à garantir que les marchés resteront ouverts,** ce qui permettra au commerce de participer à la reprise économique et de soutenir une croissance vigoureuse au cours des prochaines années. Abaisser les droits de douane, réduire le potentiel de distorsion des échanges des subventions agricoles, rendre les politiques commerciales plus transparentes et durcir les règles multilatérales dans des domaines connexes tels que l'aide alimentaire et les subventions pour la pêche sont autant d'actions qui réduiraient les risques de conflits commerciaux futurs et renforceraient les relations économiques internationales. ■

*Christian Henn est économiste et Brad McDonald est chef de division adjoint au Département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation du FMI.*

---

#### Bibliographie :

- Baldwin, Richard, ed., 2009, *The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects*. Disponible à [VoxEU.org](http://VoxEU.org).
- Bown, Chad, 2009, "The Global Resort to Antidumping, Safeguards, and other Trade Remedies amidst the Economic Crisis," *World Bank Policy Research Working Paper WPS5051* (Washington).
- Dorsey, Thomas, 2009, «Le commerce extérieur en mal de financements», *Finances & Développement*, volume 46, n° 1, p. 18–19.
- Eichengreen, Barry, and Douglas A. Irwin, 2009, "The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why?" *NBER Working Paper 15142* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Freund, Caroline, 2009, "The Trade Response to Global Downturns: Historical Evidence," *World Bank Policy Research Working Paper WPS5015* (Washington).
- Irwin, Douglas A., 1998, "The Smoot-Hawley Tariff: A Quantitative Assessment," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 80, No. 2, p. 326–34.
- Levchenko, Andrei A., Logan Lewis, and Linda L. Tesar, 2009, "The Collapse of International Trade During the 2008–2009 Crisis: In Search of the Smoking Gun," *Gerald R. Ford School of Public Policy Research Seminar in International Economics Discussion Paper 592* (Ann Arbor, Michigan: University of Michigan).
- Organisation mondiale du commerce (OMC), 2008, *Profils tarifaires dans le monde, 2008* (Genève).
- , 2009, «Tour d'horizon de l'évolution de l'environnement commercial international» (Genève, novembre).