

Politique commerciale : bilan positif?

Bernard Hoekman

L'EFFONDREMENT du commerce international du deuxième trimestre de 2008 au troisième trimestre de 2009 a été sans précédent, dépassant même celui intervenu lors de la Grande Dépression des années 30. Mais, à la différence de cette dernière, la plupart des pays n'ont pas recouru au protectionnisme pour protéger leur activité au détriment des pays voisins.

Au lieu de cela, les relances monétaires et budgétaires — dont l'aide à des secteurs spécifiques comme la construction automobile — ont contribué au redressement de la demande et à un rapide rebond du commerce mondial (graphique 1). L'un des principaux facteurs de la chute des échanges et de la rapidité de leur reprise est l'existence de chaînes d'approvisionnement internationales qui lient les pays dans le processus de production et qui se sont développées avec la libéralisation soutenue du commerce international durant ces dernières décennies. L'apparition d'une économie mondiale multipolaire, avec une demande émanant des grands pays émergents, notamment la Chine, a relancé les échanges.

Même si le degré général de protection n'a pas augmenté sensiblement de 2008 à 2011, de nombreuses mesures discriminatoires ont

été prises à l'égard des fournisseurs étrangers, et plusieurs indices mettent en évidence une montée des pressions protectionnistes. Celles-ci réagissent en partie à l'appréciation des taux de change réels des pays exportateurs de produits de base et à des inquiétudes quant aux effets de l'expansion monétaire des pays avancés.

Un usage actif de la politique commerciale

Les économies en développement, en particulier les grands pays émergents, comptent parmi celles qui se sont le plus servies du levier de la politique commerciale. Selon les rapports de surveillance de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), 1.243 mesures commerciales ont été prises entre la fin de 2008, date du début de la crise, et la fin du quatrième trimestre de 2011. À peu près les trois quarts ont restreint les échanges, alors qu'un quart a réduit la protection à l'égard des importations. Le Global Trade Alert (GTA), un réseau de cercles de réflexion et d'instituts qui recueillent des informations dans ce domaine, suit un ensemble plus large de mesures pouvant influencer sur les échanges. Il fait état de 1.593 initiatives prises de novembre 2008 à novembre 2011, dont 1.187 étaient discriminatoires à l'égard des

Pas de recours généralisé au protectionnisme pendant la crise mondiale, mais des évolutions récentes en ce sens



fournisseurs étrangers et 406 ont eu un effet de libéralisation. Comme les politiques en la matière n'étaient pas suivies systématiquement auparavant, il est impossible de dire dans quelle mesure cette évolution traduit une intensification générale de l'action des gouvernements sur le front commercial.

Le nombre de nouvelles mesures protectionnistes a culminé au premier trimestre de 2009 et a été le plus faible au troisième trimestre de 2010. Mais, au vu de données récentes du GTA, il recommencerait à augmenter : au seul troisième trimestre de 2011, il y en a eu autant que dans les pires périodes de 2009 (Evenett, 2011).

Le Groupe des 20 pays avancés et émergents (G-20) est à l'origine de la plupart des mesures commerciales imposées depuis 2008, qui en général ne portent pas sur les droits de douane. Globalement, il n'y a pas eu d'augmentation sensible du recours à ces derniers ou à des barrières temporaires, telles que les mesures antidumping pour aider les entreprises locales lésées par la concurrence des importations (Bown, 2011). Ces initiatives n'ont touché que près de 2 % du commerce mondial (Kee, Neagu et Nicita, 2010; OMC, 2011). La tendance à une libéralisation progressive des tarifs douaniers observée depuis le milieu des années 90 n'a pas été perturbée (graphique 2).

L'effet total des mesures tarifaires a été limité, mais de nombreux pays ont utilisé des mesures non tarifaires, comme les restrictions à l'octroi de licences d'importation et les obligations de contenu local, qui peuvent avoir un effet plus profond. Henn et McDonald (2011) concluent que les flux commerciaux touchés par ces restrictions ont diminué de 5 % à 8 % par rapport à ceux portant sur le même produit entre partenaires commerciaux non concernés par les initiatives protectionnistes. Parallèlement, beaucoup de pays ont libéralisé les échanges et pris des mesures générales de relance budgétaire et monétaire qui ont contribué à alimenter la demande d'importations.

Évolution des réactions

On peut distinguer les pays actifs en matière de politique commerciale de ceux qui se sont abstenus d'employer ce moyen.

Les premiers — qui comprennent de grands pays comme le Brésil, la Chine et l'Inde — tendent à combiner restriction et libéralisation, ce qui explique pourquoi, globalement, la protection nette aux frontières ne s'est pas intensifiée de manière sensible et l'incidence globale sur le commerce mondial a été modeste. Plutôt que d'utiliser les instruments traditionnels de la politique commerciale, les principales économies avancées, par exemple l'Union européenne et les États-Unis, ont préféré aider financièrement certains secteurs nationaux. L'aide étant ciblée sur des entreprises locales, elle peut avoir un effet protectionniste, mais il reste à savoir en quoi la concurrence internationale est faussée. Ces mesures sont aujourd'hui beaucoup moins importantes qu'elles ne l'étaient après le début de la crise économique mondiale.

La production industrielle est de plus en plus structurée en chaînes mondiales, les biens étant transformés (valeur ajoutée) par de multiples pays. Dans chacun d'entre eux, les usines se spécialisent dans un processus spécifique qui aboutit au produit final. Avec cette méthode, souvent désignée par le terme spécialisation verticale, une grande part du prix d'une exportation correspond à la valeur des intrants importés. Pour l'ensemble du monde, le contenu en importations des exportations est estimé à quelque 30 % (Daudin, Riffart et Schweisguth, 2011).

Gawande, Hoekman et Cui (2011) montrent que l'intensité de la spécialisation verticale concourt à expliquer la stabilité ou la baisse des droits de douane en 2009 :

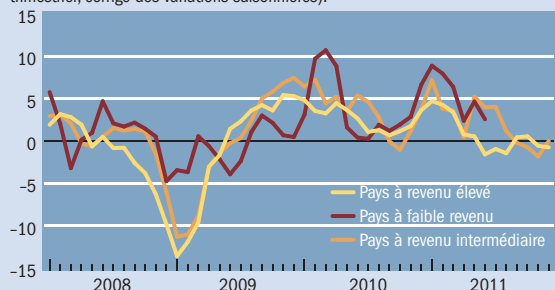
- Un relèvement de ces droits étant une taxe sur la partie aval de la chaîne, il est dans l'intérêt des pays importateurs de les maintenir à un bas niveau.
- Les partenaires commerciaux souhaitent que les pays producteurs des intrants qu'ils utilisent maintiennent le coût des échanges à un faible niveau, notamment au moyen de droits de douane faibles ou nuls. Cela profite aux exportateurs en aval

Graphique 1

Rebond des échanges

Le commerce mondial s'est effondré à la fin de 2008, mais s'est rapidement redressé et continue à progresser depuis la fin de 2009.

(marchandises, volume des exportations, variation en pourcentage en glissement trimestriel, corrigé des variations saisonnières).



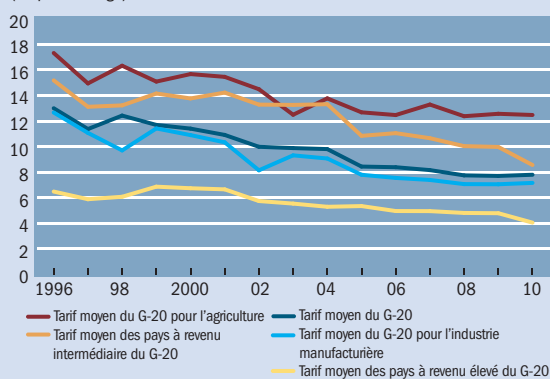
Source : Datt, Hoekman et Malouche (2011).

Graphique 2

Des droits de douane plus faibles

Il n'y a pas eu de hausse globale des tarifs douaniers (droits d'importation) pendant la crise économique mondiale.

(en pourcentage)



Sources : Banque mondiale, base de données World Integrated Trade Solution; Organisation de coopération et de développement économiques.

Note : Des données sur les tarifs douaniers manquent pour la Russie de 1998 à 2000, l'Arabie saoudite de 1996 à 1998 et en 2010, l'Inde en 2010, l'Union européenne en 2010 et l'Afrique du Sud en 1998.

et aux producteurs d'intrants, sous forme d'une augmentation globale des exportations (ventes du produit final).

• Les pays qui sont membres d'accords de libre-échange approfondis, comme le Mexique (Accord de libre-échange nord-américain) et la Turquie (union douanière avec l'UE), ou qui, comme la Chine, ont consolidé les taux de leurs droits dans le cadre de l'OMC, ont eu beaucoup moins de marge que les autres pays pour utiliser ces droits.

Il ne faut pas en conclure que les gouvernements ne subissent pas de pressions pour aider les entreprises et secteurs locaux, mais plutôt que les incitations à se servir des mesures commerciales traditionnelles, telles que les droits de douane, diffèrent selon les pays et les régions. L'intégration de certaines parties du monde (Europe, Amérique du Nord et la majeure partie de l'Asie de l'Est) est tellement poussée que la politique commerciale a cessé d'être un outil utile pour aider les industries nationales, même face à un choc massif sur la demande extérieure. Cela explique aussi le recours généralisé à l'aide financière dans l'Union européenne et aux États-Unis. Mais, dans d'autres régions beaucoup moins intégrées aux chaînes de valeur internationales (certaines parties de l'Amérique latine et de l'Afrique subsaharienne), les gouvernements peuvent recourir à la politique commerciale pour protéger des activités locales de la concurrence étrangère.

Un horizon assombri

Deux nuages pèsent sur l'horizon de la politique commerciale. Le premier est l'usage croissant de mesures de protection des industries de transformation dans des pays, comme le Brésil, moins intégrés dans les chaînes de valeur internationales et dont le taux de change réel s'est apprécié. Le second est la prolifération de restrictions aux exportations de produits agricoles et de ressources naturelles, qui nuisent aux partenaires commerciaux. Dans les deux cas, les gouvernements tendent à prendre des mesures non tarifaires (subventions, interdiction d'importer ou d'exporter, politiques de marchés publics discriminatoires, ou conditions plus rigoureuses d'octroi de licences ou d'inspection des produits) qui sont en général moins transparentes que les droits de douane et entraînent souvent de plus grandes distorsions.

Selon les données de l'OMC et du GTA, près de la moitié des mesures non tarifaires imposées depuis 2008 sont d'ordre quantitatif, et à peu près un tiers portent sur les exportations (OMC, 2011). Elles ont généralement pour but de faire baisser les prix intérieurs au bénéfice des ménages (cas de l'alimentation) et des entreprises locales de transformation. Ainsi, la Chine a limité les exportations de certains minerais et matières premières.

Le nombre de mesures favorisant l'achat de produits nationaux (dont les incitations en faveur du contenu local et de la préférence nationale) a sensiblement augmenté en 2011, surtout dans les pays émergents membres du G-20. Par exemple, la Russie a imposé des contingents d'importation et des obligations de contenu local aux produits alimentaires et aux automobiles. Le Brésil a relevé les taxes sur les véhicules à moteur ayant moins de 65 % de contenu local et non originaires du MERCOSUR (marché commun réunissant le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay). Il a aussi récemment renégocié un accord

commercial avec le Mexique pour continger la valeur des exportations autorisées d'automobiles vers le Brésil pendant trois ans et indiqué qu'il pourrait majorer les droits de douane sur certains produits. L'Argentine recourt davantage à la procédure d'octroi non automatique de licences d'importation, qui a un caractère discrétionnaire (les règles de l'OMC exigent une décision dans un délai de 60 jours). Elle a également adopté des prix de référence pour de nombreux produits importés et conditionne désormais l'autorisation d'importer certains produits à l'existence d'exportations compensatrices. L'Indonésie a aussi instauré une règle de délivrance au coup par coup des licences d'importation d'équipements ménagers, de textiles, de chaussures et de certains produits alimentaires, avec parfois l'obligation de les débarquer uniquement dans certains ports.

La tendance récente est inquiétante. Les mesures protectionnistes détournent l'attention des facteurs de coûts locaux qui nuisent à la compétitivité et gênent la spécialisation verticale, facteur avéré de la croissance en Asie de l'Est, en Europe orientale et au Mexique. Certes, dans nombre d'économies émergentes, les mesures protectionnistes découlent en partie des politiques macroéconomiques suivies par d'autres pays. Néanmoins, augmenter la protection commerciale nuit à la fois aux pays qui le font et à leurs partenaires commerciaux, en réduisant les perspectives globales d'expansion à un moment où l'économie mondiale a besoin de générer et de maintenir une croissance plus forte. ■

Bernard Hoekman est Directeur du Département du commerce international de la Banque mondiale.

Cet article s'inspire d'une étude intitulée «Taking Stock of Trade Protectionism Since 2008», de Mohini Datt, Bernard Hoekman et Mariem Malouche, publiée par la Banque mondiale dans le numéro de décembre 2011 de Economic Premise.

Bibliographie :

Bown, Chad, ed., 2011, The Great Recession and Import Protection: The Role of Temporary Trade Barriers (Washington: Center for Economic Policy Research and World Bank). Voir aussi www.voxeu.org/index.php?q=node/6914

Daudin, Guillaume, Christine Riffart, and Danielle Schweisguth, 2011, "Who Produces for Whom in the World Economy?" Canadian Journal of Economics, Vol. 44, No. 4, p. 1403-37.

Evenett, Simon, 2011, Resolve Falts as Global Prospects Weaken: The 9th GTA Report (London: Center for Economic Policy Research).

Gawande, Kishore, Bernard Hoekman, and Yue Cui, 2011, "Determinants of Trade Policy Responses to the 2008 Financial Crisis," Policy Research Working Paper 5862 (Washington: World Bank).

Henn, Christian, and Brad McDonald, 2011, "Protectionist Responses to the Crisis: Damage Observed in Product-Level Trade," IMF Working Paper 11/139 (Washington: International Monetary Fund).

Kee, Hiau Looi, Cristina Neagu, and Alessandro Nicita, 2010, "Is Protectionism on the Rise? Assessing National Trade Policies during the Crisis of 2008," Policy Research Working Paper 5274 (Washington: World Bank).

Organisation mondiale du commerce (OMC), 2011, Rapport du G-20 sur les mesures relatives au commerce international (Genève).