

COMMENT LUTTER CONTRE LA MONTÉE DU PROTECTIONNISME ?

■ ANNICK STETA ■

Le profondissement de la crise économique a ranimé les feux mal éteints de la tentation protectionniste. Tout comme au début des années trente, la réduction de la demande globale a provoqué l'effondrement des échanges internationaux : selon l'Organisation mondiale du commerce, le volume des échanges de marchandises devrait diminuer de 9 % en 2009 (1). Nombreux sont les États à avoir mis en œuvre des mesures destinées à protéger leur marché intérieur. L'inquiétude provoquée par ce phénomène est si forte que les représentants des pays membres du G20, réunis à Londres en avril dernier, ont décidé de consacrer 250 milliards de dollars au financement des échanges commerciaux lors des deux prochaines années et ont plaidé en faveur d'une relance du cycle de Doha (2).

La résurgence actuelle du protectionnisme révèle la fragilité des victoires remportées par l'idée libre-échangiste. Car avant d'être un mode d'organisation des échanges internationaux, le libre-échange est le produit d'une réflexion menée par deux des pères fondateurs de l'analyse économique : Adam Smith et David

ÉTUDES, REPORTAGES, RÉFLEXIONS

Comment lutter contre la montée du protectionnisme ?

Ricardo. L'un et l'autre vécurent, à quelques décennies de distance, dans un monde où les échanges commerciaux étaient entravés par l'imposition de droits de douane. Taxer l'importation de marchandises étrangères permet de porter leur prix au-dessus de celui des productions nationales équivalentes, et donc d'orienter les consommateurs vers ces dernières. C'est également un moyen commode de garnir les caisses de l'État. Smith et Ricardo ont montré qu'il existe des gains à l'échange international ; mais pour que ces gains apparaissent, le marché doit fonctionner librement, sans droits de douane exerçant un effet distorsif.

Bien qu'elle ait été considérablement affinée et enrichie depuis le début du XIX^e siècle, la théorie de l'échange international continue de reposer sur le principe de l'avantage comparatif présenté par Ricardo dans ses *Principes de l'économie politique et de l'impôt* (1817). Selon Ricardo, chaque pays a intérêt à se spécialiser dans la fabrication pour laquelle il a la plus grande supériorité ou la moins grande infériorité, c'est-à-dire dans la fabrication pour laquelle son avantage comparatif est le plus grand. Augmentée de ses développements ultérieurs, la théorie de l'avantage comparatif légitime la lutte contre le protectionnisme.

Ce combat a pris un tour nouveau après la Seconde Guerre mondiale (3). Signé le 30 octobre 1947 à Genève par les représentants de 23 pays, le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) était destiné à relancer les échanges internationaux au moyen de la réduction des droits de douane et de l'adoption par les parties contractantes d'un code de bonne conduite commerciale articulé autour du principe de non-discrimination. Le principe de non-discrimination connaît deux traductions juridiques : la clause de la nation la plus favorisée (4) et les dispositions relatives au traitement national (5). Le GATT interdit les subventions à l'exportation, sauf en matière agricole, ainsi que les quotas d'importation décidés unilatéralement (6). Est également posé le principe selon lequel tout nouveau tarif douanier ou tout accroissement d'un tarif douanier doit être compensé par une réduction d'un autre tarif de manière à dédommager les pays exportateurs affectés par cette mesure.

Le GATT était initialement conçu comme un accord connexe aux négociations relatives à l'établissement d'une Organisation

ÉTUDES, REPORTAGES, RÉFLEXIONS

Comment lutter contre la montée du protectionnisme ?

internationale du commerce (OIC) parallèle aux organisations financières internationales nées des accords de Bretton Woods (7). Les statuts de l'OIC furent posés par la charte de La Havane, signée en mars 1948 par 53 États. Or cette charte ne fut pas ratifiée par un Congrès américain alors traversé de courants protectionnistes ; seul demeura le GATT. Il fallut attendre près d'un demi-siècle pour assister à la création d'une véritable organisation commerciale : l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (8).

Animée de la même inspiration libre-échangiste que le GATT, l'OMC recueillit son héritage. Ce dernier n'était pas mince : le nombre des parties contractantes avait crû régulièrement (9) ; le champ couvert par les négociations avait été étendu ; les entraves tarifaires et non tarifaires aux échanges avaient été substantiellement réduites. Mais depuis la création de l'OMC, la libéralisation des échanges internationaux semble patiner : alors que le cycle de négociations engagé à Doha en 2001 est bloqué, l'érosion de la clause de la nation la plus favorisée progresse sous l'effet de la multiplication des accords commerciaux préférentiels.

Baptisé Agenda du développement, le cycle de Doha devait durer trois ans au plus ; depuis sept ans, il va d'échec en échec. Les questions agricoles constituent la pierre d'achoppement de ce *round* : les pays en développement refusent de poursuivre l'ouverture de leurs marchés aussi longtemps que les pays développés n'auront pas consenti à réduire leurs subventions agricoles. De réunion ministérielle en réunion ministérielle, les ambitions du cycle de Doha ont été révisées à la baisse ; des pans entiers de l'agenda initial ont été envoyés aux oubliettes sans que cette modestie affichée ne permette d'obtenir un accord.

Tandis que l'OMC est engluée dans le cycle de Doha, les négociations commerciales continuent – mais en dehors du cadre multilatéral de référence. L'Inde a ainsi conclu un accord commercial régional avec les pays de l'Asean (10) quelques semaines après l'échec de la conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Genève en juillet 2008. Bien qu'ils soient compatibles avec la lettre du GATT (11), les accords commerciaux préférentiels sur lesquels débouchent ces négociations constituent un obstacle au libre-échange. L'économiste Jagdish Bhagwati est allé jusqu'à les comparer à des termites détruisant les fondements du libre-

ÉTUDES, REPORTAGES, RÉFLEXIONS

Comment lutter contre la montée du protectionnisme ?

échange (12). Leur existence n'incline pas les pays participants à consentir à de nouvelles réductions tarifaires au niveau multilatéral : ils perdraient de la sorte les gains produits par le ou les accords préférentiels dont ils sont membres. Un cercle vicieux s'est donc peu à peu formé : l'enlisement des négociations au sein de l'OMC favorise la conclusion d'accords préférentiels dont l'existence constitue un frein au désarmement commercial multilatéral.

Comment sortir de cette impasse et tenir à distance la menace protectionniste ? La majorité des observateurs penche en faveur d'une conclusion rapide du cycle de Doha. Une telle avancée se traduirait par une réduction des droits de douane maximaux applicables par les États membres ainsi que par une diminution des subventions agricoles. Plus important encore, elle témoignerait de l'engagement de la communauté internationale en faveur du libre-échange. Or toute la difficulté consiste à aboutir à un accord sur un agenda très éloigné des préoccupations du moment. Deux fins connaisseurs de ces questions – Aaditya Mattoo, de la Banque mondiale, et Arvind Subramanian, du Peterson Institute for International Economics – ont proposé de substituer au cycle de Doha un « cycle de crise » au cours duquel les États membres renonceraient à mettre en œuvre de nouvelles entraves aux échanges internationaux. L'ambition de ce *round* serait infiniment plus limitée que celle des cycles précédents, mais elle aurait le mérite d'être adaptée aux enjeux actuels. La plupart des mesures à caractère protectionniste adoptées depuis quelques mois sont en effet compatibles avec les engagements internationaux des pays concernés : il en va ainsi des augmentations de droits de douane, réalisées dans la marge séparant les droits existants des droits maximaux autorisés. Faire une croix, même temporaire, sur le cycle de Doha, serait d'autant plus frustrant qu'avaient été placées en lui de grandes espérances. Mais si c'est là le seul moyen de mettre un coup d'arrêt à la montée du protectionnisme et de rétablir l'OMC dans son rôle d'enceinte privilégiée des négociations commerciales internationales, le jeu en vaut la chandelle.

1. Depuis 1870, les échanges commerciaux ont augmenté plus rapidement que la production. Il n'y avait eu jusqu'à présent qu'une seule exception : la période de

ÉTUDES, REPORTAGES, RÉFLEXIONS

Comment lutter contre la montée du protectionnisme ?

1913 à 1950, au cours de laquelle tous les pays adoptèrent des mesures protectionnistes. À l'heure actuelle, les échanges commerciaux décroissent plus rapidement que la production.

2. Selon la Banque mondiale, 17 pays membres du G20 ont adopté depuis novembre 2008 un total de 47 mesures portant restriction des échanges internationaux. Il y a parfois loin de la parole aux actes.

3. L'allocution prononcée par John Maynard Keynes à la Chambre des lords au lendemain de la Seconde Guerre mondiale est révélatrice du climat de l'époque : « Les politiques présentées en 1945 au vu de leur adoption par le Royaume-Uni visent avant tout à rétablir le commerce multilatéral [...] les politiques qui vous sont soumises vont à l'encontre du bloc bilatéral et de toute forme de pratique discriminatoire. Les blocs distincts et toutes les tensions et ruptures qu'ils occasionnent nécessairement sont des expédients auxquels on peut être amené à recourir dans un monde hostile où le commerce a largement cessé d'être coopératif et pacifique et où les règles saines de l'avantage mutuel et du traitement égal sont devenues lettre morte. Mais il est certainement insensé de préférer ce genre de situation. »

4. La clause de la nation la plus favorisée (article 1^{er} du GATT) exige que les meilleures conditions tarifaires et non tarifaires accordées à une partie contractante au GATT soient étendues automatiquement et sans condition à toutes les autres parties contractantes.

5. Les dispositions relatives au traitement national prévoient que « les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur » (article 3 du GATT).

6. Les parties contractantes ne peuvent placer unilatéralement des quotas sur les importations, sauf lorsque l'augmentation des importations est telle qu'elle menace l'existence d'un secteur d'activité.

7. Fonds monétaire international et Banque mondiale.

8. Instituée par les accords de Marrakech de 1994, l'OMC entra en fonction le 1^{er} janvier 1995.

9. 153 pays sont actuellement membres de l'OMC.

10. Association des Nations du Sud-Est asiatique.

11. L'article 24 du GATT autorise la création d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange.

12. Jagdish Bhagwati, *Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford University Press, 2008.

■ Docteur en sciences économiques, Annick Steta est actuellement *visiting scholar* à l'université Harvard.