

Un retour du protectionnisme est-il à craindre ?

Table ronde organisée par l'Institut de l'entreprise,
25 mars 2009

Jean-Marc Siroën
Professeur d'économie à l'Université Paris-Dauphine

Crise économique et tensions protectionnistes

Historiquement, les crises économiques ont toujours eu pour conséquence de raviver les tensions protectionnistes. Ce fut le cas lors de la Grande dépression à la fin du XIX^e siècle. L'amendement *Smoot-Hawley* de 1930 qui élevait considérablement les droits de douane des Etats-Unis et annonçait la généralisation du protectionnisme est devenu un repoussoir. Bien que plus récent, on se souvient moins des pressions protectionnistes qui ont suivi la crise de 1981. C'est à cette époque qu'on redécouvre le *fair trade* et forge les concepts de *managed trade* ou de la politique commerciale stratégique. On oublie même le regain de protectionnisme qui a suivi la crise financière asiatique et celle des valeurs technologiques à la fin des années 1990.

Nous affrontons aujourd'hui une crise économique qui sera la plus violente depuis la crise des années 1930. L'histoire étant censée se répéter, on devrait donc s'attendre à un retour du protectionnisme. Les tabous qui s'étaient progressivement imposés depuis une trentaine d'années sont aujourd'hui balayés : l'orthodoxie aujourd'hui c'est nationaliser les banques, permettre aux banques centrales d'acheter les titres de la dette publique, c'est-à-dire faire jouer la planche à billet, d'augmenter les déficits publics, d'instaurer des taxes confiscatoires sur les plus hauts salaires. Pourquoi le protectionnisme devrait-il être le dernier tabou ?

La campagne d'Obama n'a-t-elle pas souvent pris des accents protectionnistes ? Le débat sur le *buy american* n'a-t-il pas été ré-ouvert ? Au-delà des discours, et malgré l'engagement du G20 de s'interdire des mesures protectionnistes, ne relève-t-on pas un accroissement effectif des mesures protectionnistes qui suscitent une prolifération de sérieuses mises en garde. Une étude récente de la Banque Mondiale ¹ affirme ainsi que, depuis octobre 2008, les restrictions commerciales sont « nombreuses ».

Il semble donc acquis que cette crise conduira à des mesures protectionnistes à sa dimension. Mais en est-on si sûr ?

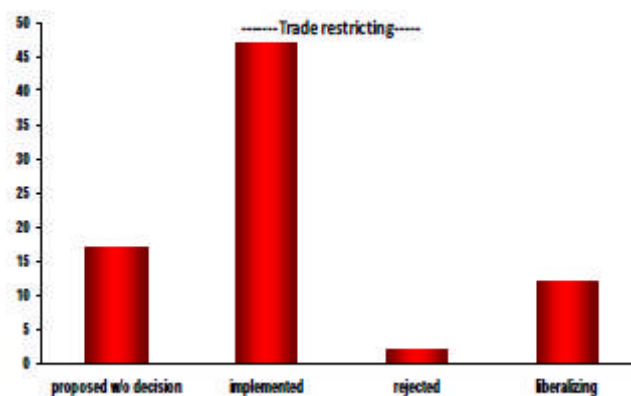
Retour au protectionnisme - Quel retour ?

Malgré leur mise en garde, une lecture attentive nous montre que les auteurs de l'étude précitée de la Banque Mondiale s'étonnent surtout ... de la faible ampleur des mesures protectionnistes adoptées dans le Monde. Ils n'en recensent, en effet, que 47 ce qui serait important si elles étaient générales. En fait, seul l'Equateur a adopté des mesures à grande échelle (600 produits). L'Equateur, c'est 0,1% du commerce mondial. Quelques exemples de ces mesures qui montrent leur caractère hautement stratégique : l'interdiction par la Chine de

¹ E. Gamberoni et R. Newfarmer, "Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends", *Trade Note*, N°37, March, 2/2009.

l'importation de porc irlandais et des restrictions sur le chocolat belge –et encore, pas tous-, ou le brandy italien, les sauces britanniques, les œufs hollandais ou l'interdiction par l'Inde de l'importation de jouets chinois. Rien ne prouve d'ailleurs que ces mesures n'auraient pas été prises en l'absence de crise économique. Leur caractère sectoriel très limité démontre qu'ils ne sont pas utilisés pour lutter autrement qu'à la marge contre une crise économique qui a une autre ampleur. Ce chiffre finalement très faible de 47 mesures – à peine une moyenne de 1/3 de mesure par pays membre de l'OMC!- est d'autant plus étonnant que de nombreux pays appliquent des droits de douane inférieurs au maximum déclaré à l'OMC et que les subventions agricoles laissent une marge de manœuvre pour durcir la protection sans pour autant enfreindre les règles de l'OMC.

Measures taken from October 2008-February 2009
(number of measures)

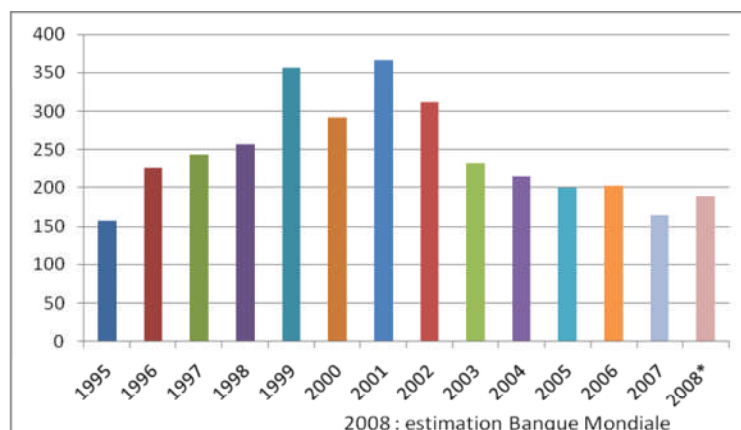


Source: World Bank staff based on public information and published press reports. Excludes anti-dumping cases.

Source : Banque Mondiale, E. Gamberoni et R. Newfarmer

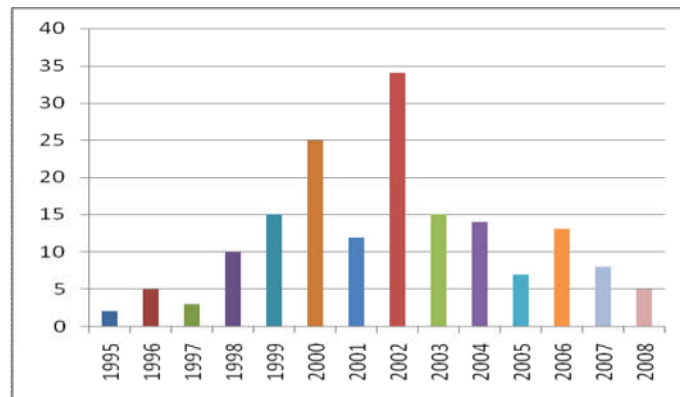
Le rapport de la Banque Mondiale s'inquiète aussi d'une augmentation de 15% des enquêtes antidumping en 2008 en omettant de remarquer que malgré cette augmentation, le niveau reste historiquement bas : à peu près la moitié des enquêtes ouvertes en 2001. Même constat en ce qui concerne les clauses de sauvegarde qui restent à un niveau historiquement très faible : un des plus faibles depuis la création de l'OMC !

Nombre d'ouvertures d'enquêtes anti-dumping



Source : OMC et Banque Mondiale, E. Gamberoni et R. Newfarmer

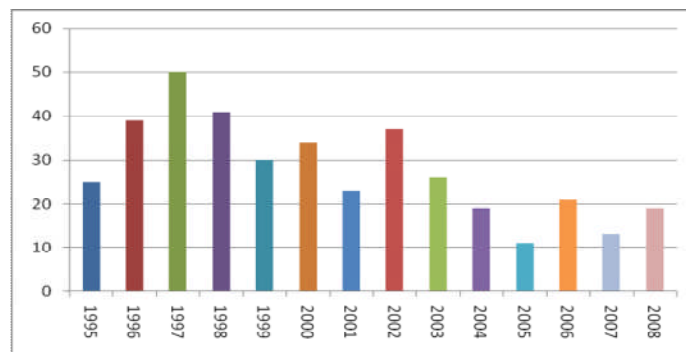
Ouverture d'enquêtes pour clause de sauvegarde



Source : OMC

Un retour massif au protectionnisme risquerait d'entrer très vite en contradiction avec les règles de l'OMC ou une moindre tolérance aux infractions des pays membres. On devrait donc s'attendre à une explosion des plaintes à l'OMC. Là encore, on ne relève pas d'évolution dans ce sens et on se situe toujours historiquement bas.

Plaintes à l'OMC



Source : OMC

La question, à mon sens, n'est donc pas le retour du protectionnisme mais plutôt l'absence de recours très significatif au protectionnisme. Je proposerais quelques éléments d'explication.

- 1) L'existence de garde-fous relativement efficaces : l'OMC bien sûr et, d'une certaine manière les difficultés du cycle de Doha – bien antérieurs à la crise économique- peut conduire les pays membres à ne pas en rajouter sur le malaise de l'organisation. Les traités commerciaux bilatéraux qui se sont multipliés et qui limitent les moyens d'action ont joué un rôle. Le Président aux Etats-Unis et la Commission dans l'Union européenne, exercent aussi une fonction modératrice.
- 2) Un autre garde-fou est la pression des entreprises utilisatrices de biens importés. Les pays sont aujourd'hui beaucoup plus spécialisés qu'autrefois avec une spécialisation qui est beaucoup plus verticale. Une grande partie des importations porte sur des matières premières plus ou moins transformées ou sur des composants, pièces détachées. Taxer ces produits, c'est donc peser sur la compétitivité des entreprises nationales. On trouve ainsi des exemples aux Etats-Unis, au Brésil ou ailleurs

d'initiatives protectionnistes abandonnées à la suite de la mobilisation des entreprises utilisatrices de biens importés.

- 3) Mais plus fondamentalement encore, dans de nombreux pays, la dépréciation de la monnaie s'est substituée à la protection. C'est le cas aussi bien de pays industriels – Royaume-Uni, Canada- que de pays émergents. Certes, la contrepartie de la dépréciation de monnaies est l'appréciation d'autres et il est probable que cette dissymétrie est un facteur de tension. Imaginons un instant que la Grande-Bretagne ait adopté une taxe de 20% sur ses importations restituée à l'exportation. C'était la fin de l'Union européenne ou l'expulsion de la Grande-Bretagne. Assez curieusement, c'est pourtant bien ce que fait aujourd'hui le RU avec une livre sterling qui s'est dépréciée de 20% par rapport à l'euro depuis aout 2008.

Plutôt que le retour du protectionnisme, la véritable question serait plutôt le retour des dévaluations compétitives.

Quels seraient les risques d'un retour au protectionnisme ?

Avant de condamner le recours au protectionnisme dans l'Union européenne de la crise, je voudrais assez paradoxalement relativiser les conséquences du protectionnisme.

La crise de 1929 est souvent utilisée comme repoussoir. On oublie souvent le cas historique des années 1890 où le recours à un protectionnisme avait plutôt accompagné la sortie de la crise et... l'expansion du commerce international.

Il est vrai qu'entre 1929 et 1933, le commerce mondial s'est contracté des deux tiers et il est tentant d'attribuer cette chute catastrophique au protectionnisme en oubliant d'abord que la moitié de cette contraction est imputable à l'effondrement des prix –où l'influence du protectionnisme est douteuse-. Pour la moitié restante, c'est-à-dire la contraction du volume des échanges l'effondrement de la demande, suffit à en expliquer l'essentiel. Même sans recours au protectionnisme et les dévaluations compétitives, le commerce international se serait effondré et dans des proportions sans doute à peine moindre.

Autre fait à rappeler : entre son cours le plus bas en octobre 2000 et son cours le plus haut en juillet 2008, le dollar s'est déprécié de 50% par rapport à l'euro ce qui logiquement aurait du avoir les mêmes effets sur le commerce qu'une taxe à l'importation de 50% restituée à l'exportation. Malgré cela, la part de l'Europe dans les échanges avec les Etats-Unis a baissé – du fait de l'irruption de la Chine- la chute a davantage concerné les importations américaines plus compétitives que les exportations européennes qui l'étaient moins.

Les modèles empiriques aujourd'hui utilisés pour isoler les différents déterminants de l'échange montrent d'ailleurs que les politiques commerciales jouent un rôle relativement secondaire par rapport au revenu, aux coûts de transports et à la distance et à des facteurs plus institutionnels.

Un des principaux arguments contre le protectionnisme est le risque de représailles qui nous entrainerait dans une spirale perdant-perdant. Le risque existe, mais, pour l'instant, on en est loin.

Mais, en période de crise, il existe aussi un autre risque au moins aussi grave. Dans le monde globalisé qui est le notre, les pays qui relancent leur économie fournissent un bien public : ils ne favorisent pas seulement la demande nationale, mais également la demande mondiale et les autres économies qui peuvent relancer leurs exportations vers les pays-locomotives qui acceptent les risques de déficit et d'endettement accru. L'Europe n'est-elle pas aujourd'hui de plus en plus considérée comme un « passager clandestin » qui profiterait de la relance massive des Etats-Unis, voire de la Chine, sans en supporter les coûts ? Au final, du fait de ce *free riding*, le Monde pourrait relancer moins que nécessaire. Le protectionnisme, qui prive les *free-riders* du gain de la relance, loin d'être un jeu perdant-perdant pourrait donc, dans la situation exceptionnelle dans laquelle nous nous trouvons, se révéler un jeu gagnant-gagnant si elle permet de mieux partager l'effort de relance.

Notons que cet argument ne fonctionne qu'en absence de coordination des politiques macroéconomiques.

Un autre argument qui explique le succès relatif du protectionnisme à la fin du XIX^e siècle : ciblé sur les importations agricoles : il a protégé le revenu rural, c'est-à-dire le revenu de deux tiers de la population de l'Europe occidentale, ce qui a permis de relancer la demande –y compris la demande d'importation- et d'accélérer la sortie de crise. Ce ne fut sans doute pas le cas dans les années 1930, l'ampleur de la déflation n'ayant pas permis de sauvegarder les revenus.

L'impossible protectionnisme européen

Cette réhabilitation partielle du protectionnisme en période de crise ne conduit pourtant pas à préconiser, comme certains, un protectionnisme européen même si, dans certaines situations ciblées, l'utilisation de clauses de sauvegarde ou de droits antidumping ne peut pas être écartée. Pourquoi ?

La marge de manœuvre de l'Union européenne est très réduite. 65% des importations de l'Union européenne se réalise à l'intérieur de l'Union européenne et environ 5% avec les pays qui nous sont liés par des traités commerciaux. Une fois retirée les importations de pétrole il reste 20% dont environ 10% pour les pays à bas salaires. Dans ces 10% la plus grande partie concerne des biens qui ne sont pas -ou plus produits- en Europe ou des biens qui entrent la composition des productions européennes. Contrairement à la fin du XIX^e siècle, le protectionnisme ne protégerait donc pratiquement aucun revenu et aurait pour effet de réduire la compétitivité des industries exportatrices. Au final, loin de protéger les revenus, le protectionnisme européen aurait pour conséquence de le réduire : baisse du pouvoir d'achat des consommateurs, perte de revenus dans le secteur exportateur et gains faibles dans le secteur importateur. C'est à ce titre que, dans la situation actuelle, le protectionnisme risquerait d'aggraver la crise, même sans représailles de la part de nos partenaires. Ce constat n'exclut pas toute action ciblée et transitoire dans certains secteurs finement définis.

La faiblesse relative de l'ouverture de l'Union européenne au Monde mais la forte ouverture des pays européens aux autres pays européens, fait que la question du *free riding* en matière de relance devient un problème européen qui, ne pouvant être réglé par le protectionnisme, doit l'être par la plus grande coordination de nos politiques macro-économiques.

Nous n'en sommes pourtant pas tout à fait là.