

Accords commerciaux et protection temporaire contre les importations

L'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis a donné des ailes au protectionnisme. Depuis des années, les accords commerciaux se multiplient tout en prenant de l'ampleur. Ce mouvement pourrait s'arrêter. À cet égard, l'OMC a un rôle important à jouer. *Chad P. Bown, Manfred Elsig*

Abrégé Les échanges internationaux résultent d'un délicat équilibre entre libéralisation et protection contre les importations. Depuis le début des années nonante, le nombre et l'étendue des accords commerciaux préférentiels (ACPr) ont fortement augmenté. Parallèlement, de plus en plus de pays ont libéralisé leurs échanges dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour maîtriser ce processus, les pays émergents ont, en particulier, tenté de compenser en partie la libéralisation en recourant davantage à des instruments de flexibilité, comme les obstacles temporaires aux échanges. L'OMC a un rôle déterminant à jouer pour endiguer les réflexes protectionnistes. Savoir si la tendance se poursuivra – ou s'inversera – est un sujet d'analyse de première importance après l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis.

Ces 25 dernières années, l'économie mondiale a suivi une ligne de croissance : les flux commerciaux et l'investissement ont massivement augmenté, et la production s'est manifestement jouée des frontières. Les principaux moteurs de cette évolution sont les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les accords commerciaux préférentiels (ACPr)¹.

Depuis quelque temps, toutefois, la critique de la mondialisation s'est renforcée. Elle est surtout le fait des mouvements populistes qui jouent cette carte pour légitimer leurs programmes nationalistes et protectionnistes. C'est ainsi que la rhétorique « America first » du nouveau gouvernement des États-Unis comprend la politique commerciale. Dans de nombreux pays, des critiques s'élèvent à l'égard des traités internationaux, comme l'attestent les manifestations de grande ampleur observées dans plusieurs villes européennes contre les accords transcontinentaux, notamment le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) et l'Accord économique

et commercial global (AEGC) entre l'UE et le Canada. Comme l'OMC continue de fonctionner, aucune pratique déclarée de protectionnisme n'est à signaler jusqu'ici, contrairement aux années trente.

Multiplication des accords commerciaux préférentiels

La multiplication des accords commerciaux, observée depuis les années nonante, est impressionnante (voir *illustration 1*). La première vague d'accords était liée aux États d'Europe centrale et orientale qui, après la guerre froide, voulaient renforcer leurs liens avec les pays occidentaux à la faveur d'ACPr. Comme, à Genève, les négociations multilatérales de l'OMC s'éternisaient, une deuxième vague est intervenue au tournant du millénaire. Récemment toutefois, le nombre de nouveaux accords ratifiés chaque année a quelque peu diminué, bien qu'un grand nombre soit tout près d'être signés.

Ce n'est pas seulement le nombre d'accords commerciaux qui a augmenté, mais aussi leur « profondeur », autrement dit le degré d'ouverture du marché. Celle-ci se mesure à l'accent mis sur différentes obligations prévues dans les textes. Leur champ est large, puisqu'il va des concessions douanières au renforcement de la protection de la propriété intellectuelle, en passant par des règles d'accès au marché des services et par la libéralisation des marchés publics².

Comme le montrent certaines études³, les États ont contourné les obligations nouvelles imposées par les ACPr en matière d'accès aux

¹ Dür et al. (2014). Les accords commerciaux préférentiels (ACPr) prévoient surtout des baisses réciproques de droits de douane et l'élimination d'obstacles non tarifaires restreignant l'accès au marché. Ils sont assimilés parfois à des accords de libre-échange.

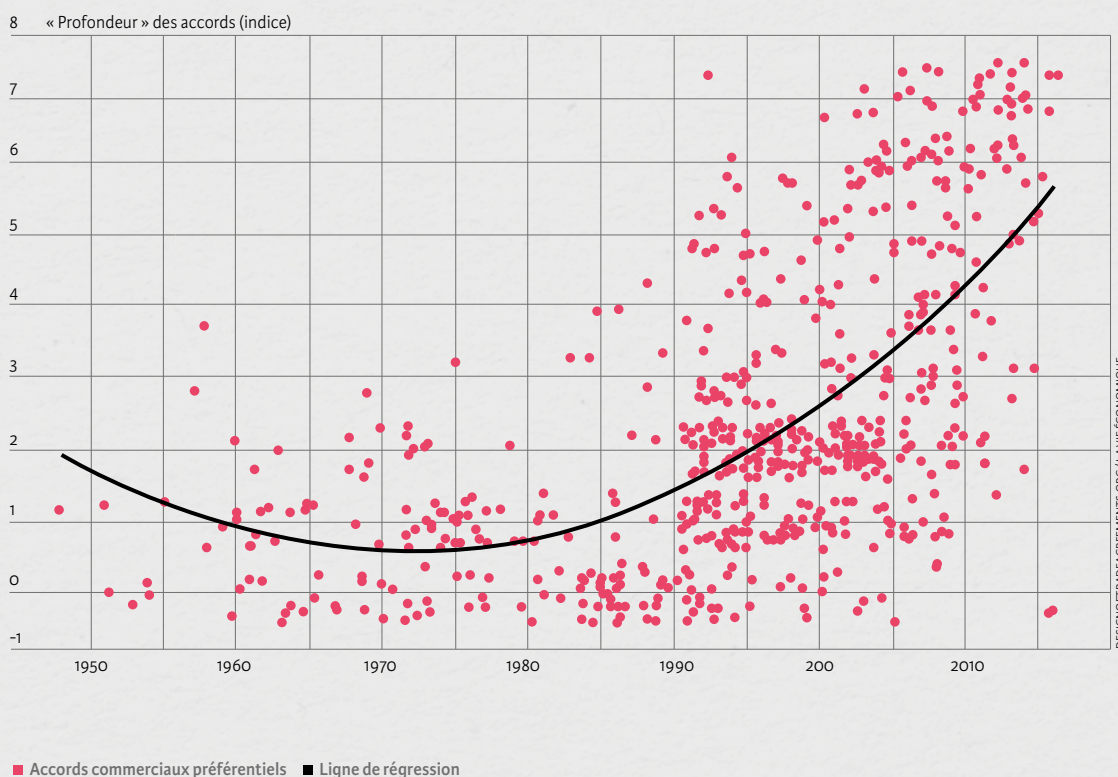
² Desingoftradeagreements.org.

³ Baccini et al. (2015).



Les États-Unis rejettent le Partenariat transpacifique. Le décret signé par Donald Trump en janvier est clair là-dessus.

III. 1. Analyse des accords commerciaux préférentiels selon leur « profondeur » (depuis 1945)



marchés en conservant ou en créant des instruments dits de flexibilité, tels que les mesures anti-dumping et protectrices ou les droits compensateurs contre les subventions d'autres États. Des accords de plus faible « profondeur » prévoient aussi de plus longs délais transitoires pour les droits de douane. Une explication possible de l'importance de ces sauvegardes contre les progrès de la libéralisation des marchés est que les branches exposées à la concurrence de biens importés réclament une meilleure protection juridique contre les importations. Elles peuvent aussi faire pression en ce sens pour avoir le temps de s'adapter à la nouvelle concurrence.

Les gouvernements doivent ainsi trouver le bon équilibre entre les intérêts des exportateurs et ceux des secteurs concurrencés par les biens importés. Alors que les branches exportatrices aspirent à un meilleur accès au marché (« profondeur »), celles qui vivent du marché intérieur demandent à être protégées juridiquement contre les chocs économiques imprévus (« flexibilité »).

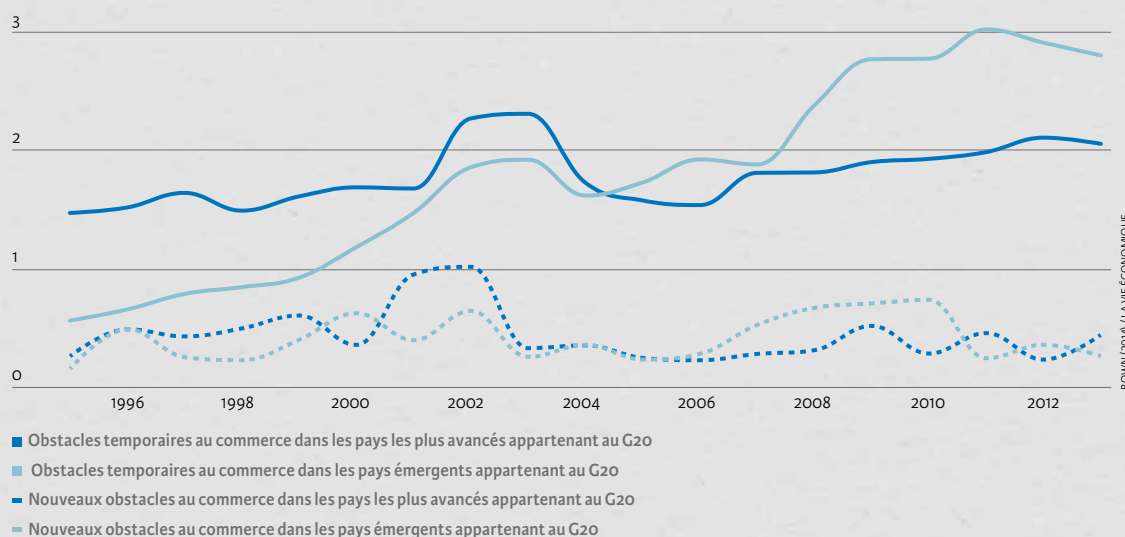
Les pays émergents misent sur les obstacles temporaires aux échanges

Sur ces considérations, voyons à présent comment les grandes économies nationales peuvent restreindre temporairement les importations. De telles mesures, prévues par le droit international, sont limitées dans le temps. Elles visent par exemple à combattre la sous-enchère ou le subventionnement. Elles s'appliquent aussi face aux distorsions de marché découlant d'une forte progression des importations. On parle, dans ce cas, de clauses de sauvegarde.

Comme on le voit, l'introduction d'obstacles temporaires aux échanges dans les pays à revenus élevés n'a que peu varié entre 1995 et 2013 (voir *illustration 1*). Ce n'est guère surprenant, puisque la plupart des pays industrialisés étaient généralement très ouverts au commerce international dès le début de cette période. Les pays émergents, en revanche, ont davantage recouru à cet instrument. Cela tient au fait qu'ils ont vu leurs barrières commerciales traditionnelles – tarifs douaniers et limitations de vo-

II. 2. Les obstacles actuels au commerce et les obstacles temporaires nouveaux dans les vingt principaux pays industrialisés et émergents (en % des importations, 1995–2013)

4 En %



Les lignes en trait plein figurent le niveau des obstacles commerciaux en place, pour l'année considérée, mesuré aux importations. Les lignes en pointillé représentent le flux des nouveaux obstacles au commerce, mesurés aux importations, qui se sont ajoutés à la demande de branches vivant du marché intérieur pour se protéger des importations.

lumes – éliminées suite à la libéralisation des échanges décidée à l'OMC ou acceptée à travers les différents ACPr. Les pays émergents ont partiellement compensé ces suppressions en recourant aux restrictions temporaires.

La grande récession de 2008–2010 présente un intérêt particulier. À cette occasion, les pays émergents ont certes recouru un peu plus aux restrictions temporaires, mais la progression n'est pas très prononcée. Elle s'écarte peu de la tendance générale observée depuis le milieu des années nonante. En outre, elle est plus faible parmi les pays à revenus élevés que du côté des pays émergents, bien que la sortie de crise ait pris nettement plus de temps dans les premiers⁴.

L'OMC constitue un barrage institutionnel important à l'usage immodéré des obstacles commerciaux temporaires et d'autres formes de protection. Les États membres doivent, en effet, se conformer au cadre juridique pour mettre en œuvre des restrictions temporaires. Ensuite, les juges de l'OMC à Genève contrôlent, sur la base du système juridique en vigueur, des faits, des pièces et de toute donnée utile, la manière dont

les pays appliquent ces restrictions. L'OMC apporte ainsi une contribution crédible à la libéralisation des échanges. Elle assure en même temps un équilibre délicat entre un accès de plus en plus facile aux marchés et les demandes internes de protection provisoire contre certaines importations.

« America first »

Depuis 1947, avec la création de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), les États-Unis ont été le grand promoteur du système d'échanges internationaux fondé sur des règles. Ils ont en outre réalisé plusieurs ACPr significatifs, parmi lesquels l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna) et l'Accord de libre-échange avec la Corée du Sud.

Sous la présidence de Barack Obama, les États-Unis ont entamé des négociations sur d'importants accords commerciaux transcontinentaux, par exemple le Partenariat transpacifique (TPP) et le TTIP⁵. Si ce pays a fortement influencé le contenu du TPP et développé en même

4 Bown et Crowley (2013, 2014); Bown (2011).

5 Bown (2017).



L'Organisation mondiale du Commerce, à Genève, veille sur la discipline des États partenaires.

temps les règles qu'il entend voir adopter pour le commerce du XXI^e siècle, les discussions avec l'Union européenne concernant le TTIP ont été plus compliquées. Les deux parties ont cherché à négocier un accord de type nouveau qui favorise la coopération et la cohérence réglementaires dans de nombreux domaines touchant les techniques et la santé. L'effort des institutions normatives pour une coopération accrue devrait contribuer de manière décisive à supprimer des obstacles non tarifaires au commerce international moderne.

Depuis l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis, il semble que ce pays, d'une

manière générale, ait perdu son intérêt pour des accords commerciaux, encore que ses priorités en matière de politique commerciale demeurent floues. Lors de sa campagne électorale, M. Trump a plaidé pour une limitation des échanges. Il a déploré les déficits commerciaux ainsi que les délocalisations de productions et d'emplois à l'étranger. Dès son entrée en fonction, il a formellement désengagé les États-Unis des négociations sur le TPP et il n'est pas certain que celles-ci reprennent. De plus, le gouvernement des États-Unis a exprimé son intention de renégocier certains traités, tels l'Aléna et l'accord avec la Corée du Sud, sans exprimer de stratégie claire à ce sujet.

Ces prises de position du gouvernement Trump révèlent une conception de la politique commerciale à la fois nationaliste et hostile à la mondialisation, susceptible de nuire à l'équilibre entre ouverture et protection contre les importations et de faire progresser grandement les restrictions à l'importation. À l'extrême, elles menacent les engagements des États-Unis à l'égard du système d'échanges multilatéral reposant sur des règles et sur l'OMC.

La tendance à des ACPr toujours plus étendus se poursuivra-t-elle ? Est-elle allée trop loin dans certains cas ? Ces questions sont un important sujet d'étude. Une chose est claire : d'une part, le vote de 2016 sur le Brexit, qui a enclenché la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, et, d'autre part, l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis constituent de nouvelles ondes de choc capables de réduire à néant

plusieurs dizaines d'années de progrès en matière de coopération économique internationale. Ce pourrait aussi être le cas de l'équilibre entre ouverture du marché et protection contre les importations.



Chad P. Bown

Attaché supérieur
de recherches au
Peterson Institute for
International Economics,
Washington DC

Manfred Elsig

Professeur en relations
internationales,
World Trade Institute,
université de Berne

Bibliographie

Baccini Leonardo, Dür Andreas et Elsig Manfred, « The Politics of Trade Agreement Design: Revisiting the Depth-Flexibility Nexus », *International Studies Quarterly*, 59(4), 2015, pp. 765–75.
Bown Chad P. (éd.), *The Great Recession and Import Protection: The Role of Temporary Trade Barriers*, Londres, 2011, CEPR et Banque mondiale.

Bown Chad P., *Temporary Trade Barriers Database: Update through 2013*, Banque mondiale, 26 juin 2014.
Bown Chad P., « Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO », *Global Policy*, 8(1), 2017, pp. 107–12.
Bown Chad P. et Crowley Meredith A., « Import Protection, Business Cycles, and Exchange Rates: Evidence from the Great Recession », *Journal of International Economics*, 90(1), 2013, pp. 50–64.

Bown Chad P. et Crowley Meredith A., « Emerging Economies, Trade Policy, and Macroeconomic Shocks », *Journal of Development Economics*, 111, 2014, pp. 261–73.
Dür Andreas, Leonardo Baccini et Elsig Manfred, « The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Dataset », *The Review of International Organizations*, 9(3), 2014, pp. 353–75.