

LIBRE ECHANGE ET PROTECTIONNISME EN PERIODE DE COVID-19

MAGAY MISSA Dieudonné¹
MOMBI AMBOKO Grégoire²
MBULA ABDI Castro³

Résumé

Cette étude porte sur le libre-échange et le protectionnisme en période de covid-19 et ayant comme objectif de vérifier le comportement de ce dernier durant cette pandémie.

Le libre-échange prône la libre-circulation des biens entre tous les pays. Il a des avantages et des inconvénients. Il peut être très bénéfique pour une économie et lui apporter un développement durable mais il peut également se montrer destructeur d'emplois dans une économie fragilisée. Le protectionnisme ne peut apporter une réponse aux inconvénients du libre-échange. En effet, il peut protéger une économie naissante qui n'est pas encore assez solide pour affronter la concurrence étrangère. En contrepartie, il instaure en règle générale un climat de tension entre les pays.

En effet, un pays qui met des barrières au libre-échange se voit souvent limité dans ses exportations du fait des mesures de rétorsion venant de ses partenaires d'échange. Il est donc raisonnable de développer le libre-échange par des zones ou régions économiques ou d'unités monétaires avec une petite dose de protectionnisme pour protéger les économies des pays de la zone ou de la région pour stimuler la croissance économique mondiale et le bien-être social de tous, et ce, même en cette période de la crise due à la pandémie de la Covid-19.

Mots clés : Libre-échange, protectionnisme, covid-19, exportation, importation, PED.

0. INTRODUCTION

Beaucoup de thèmes économiques présentent un caractère dichotomique. Libre-échange versus protectionnisme en est un particulièrement éloquent mais, comme toujours, des nuances s'imposent, surtout dans le contexte contemporain d'économie mondialisée qui vient en outre de subir la crise de la pandémie à Covid-19. Le sujet reste toujours d'actualité, même si l'on a plus parlé, ces derniers temps, de mondialisation financière que de mondialisation commerciale. Dans les faits, les barrières tarifaires au commerce de marchandises restent assez peu élevées. Le niveau moyen des droits de douanes a sensiblement baissé au cours des dernières décennies et se situaient en 2017, à 2,6%, à un niveau faible même si des disparités existent en fonction du degré de développement des pays : dans les pays développés, ils s'établissent à 2% en moyenne en 2013, contre 4,3% dans les PED et 9,8% dans les pays les plus pauvres selon la Banque Mondiale (BM). Ces taux moyens cachent toutefois de fortes disparités sectorielles, les produits agricoles étant largement plus taxés que les produits industriels.

Mais si les barrières tarifaires ont fortement diminué du fait des accords conclus dans le cadre du GATT puis de l'OMC et des nombreux accords bilatéraux et régionaux au soutien du libre-échange, cela ne signifie pas pour autant que les mesures protectionnistes aient suivi le même mouvement. En fait, elles s'exercent essentiellement sous la forme de barrières non tarifaires et représenteraient, dans la plupart des économies, l'équivalent du double des montants des droits de douanes selon Cadot, Gourdon et Van Tongerem mais bien plus pour les économies développées comme les USA, l'Union Européenne, le Canada et le Japon (OCDE, 2018).

En rapport avec le contexte actuel de la Covid-19, les perspectives annuelles du commerce établies par l'OMC publiées le 8 avril 2020, indique que les « chiffres sont mauvais ». Le commerce mondial des marchandises devrait afficher un recul de 13% à 32% en 2020 du fait de la pandémie de COVID-19. Les économistes de l'OMC pensent que cette baisse sera probablement supérieure à la contraction du commerce causée par la crise financière mondiale de 2008-2009. Elle concernera les secteurs caractérisés par des chaînes de valeur complexes, notamment ceux de l'électronique et des produits automobiles. Le commerce des services sera lui aussi fortement touché par cette crise en raison des restrictions imposées dans les domaines des transports et des voyages et de la fermeture de nombreux établissements de vente au détail et d'hébergement. L'ouverture aux échanges, si elle est généralement préconisée par la théorie économique, est aussi régulièrement critiquée. En effet, la mondialisation serait entre autres responsable de destruction d'emplois et de baisse des salaires. C'est pourquoi des mesures protectionnistes sont parfois mises en place, avec, dans le passé, des résultats plus que mitigés. C'est du fait de

¹ Assistant à l'Université de l'Uélé (RDC).

² Chef de travaux à l'Université de l'Uélé (RDC).

³ Assistant à l'Université de l'Uélé (RDC).

cette dichotomie libre-échange versus protectionnisme et plus particulièrement en ce contexte de la pandémie de Covid-19 que se tisse la présente recherche afin de donner notre point de vue sur les deux courants : protectionnisme et libre-échange. Partant de la question mise en exergue.

1. REVUE DE LA LITTÉRATURE SUR LE LIBRE-ECHANGE ET LE PROTECTIONNISME

Les économistes classiques, particulièrement Adam Smith (1723-1790) et David Ricardo, (1772-1823) donnent une analyse fondée du libre-échange. Adam Smith justifie le libre-échange par la loi des avantages absolus. Selon lui, chaque pays doit se spécialiser dans l'activité qu'il maîtrise le mieux et délaissier celles où il est le moins performant. David Ricardo justifie le libre-échange par la loi des avantages comparatifs. Il dit qu'une économie qui ne dispose d'aucun avantage absolu a aussi intérêt à pratiquer le libre-échange. Dans ce cas, elle se spécialise dans l'activité pour laquelle elle a les désavantages les plus faibles. En pratiquant de cette manière les entreprises trouvent de nouveaux débouchés sur des marchés extérieurs qui entraînent une hausse de la production, une augmentation du profit et ainsi une augmentation de la croissance économique. La spécialisation des économies est ainsi un argument essentiel en faveur du libre-échange car il constitue la condition permettant de le justifier en théorie : chaque pays se spécialise dans les secteurs dans lesquels il est le plus efficace, exporte son surplus pour répondre aux besoins des autres pays et importe les biens produits plus efficacement à l'étranger. Les pays commerçant entre eux produisent ainsi plus et sont plus riches que s'ils ne le faisaient.

Cette théorie du commerce international a été renouvelée au milieu du 20^{ème} siècle par les économistes Heckscher, Ohlin et Samuelson (HOS) qui ont montré que le choix de la spécialisation pour un pays pouvait surtout dépendre de la dotation initiale de ce pays en facteur de production. De nombreux autres travaux théoriques sont venus compléter les approches traditionnelles du commerce international, comme par exemple, ceux de Rybczynski qui montrent que les dotations en facteurs de production peuvent évoluer dans le temps et modifier en conséquence la spécialisation d'un pays, ou ceux qui, à la suite d'Alfred Marshall, ont mis en avant le rôle dans la spécialisation internationale des rendements d'échelle croissants, liés à l'augmentation de la taille des entreprises au fur et à mesure du développement de leurs productions, ou encore ceux de Posner et Vernon qui, dans les années 1960, ont souligné le fait que la spécialisation pouvait provenir d'un avantage comparatif temporaire issu d'un écart de technologie ou du processus d'innovation.

D'autres auteurs, comme Linder, insistent sur les caractéristiques de la demande intérieure pour expliquer le fait que l'essentiel des échanges se réalise aujourd'hui principalement entre pays de niveau de développement équivalent et sur des biens similaires, contrairement aux conclusions de la théorie HOS : selon eux, les avantages comparatifs et la spécialisation d'un pays dépendent de la vigueur de la demande intérieure pour certains produits, ce qui permet de les exporter vers des pays également fortement demandeurs, c'est-à-dire à niveau de développement et niveau de vie comparables. Ainsi des pays aux économies identiques échangent des types de produits similaires qui permettent aux consommateurs d'accéder à une plus grande variété de biens et donc d'accroître leur bien-être. Cette analyse a été reprise et complétée par Krugman à la fin des années 1970. Il montre que les producteurs de ces pays vendent des produits légèrement différenciés sans être pour autant des substituts parfaits. Ainsi dans son modèle, les pays tirent profit d'un commerce bilatéral à la fois parce que les consommateurs ont accès à une plus grande variété de biens, mais aussi parce que les entreprises, réalisent des économies d'échelle en produisant plus.

Mais si la théorie économique vante les mérites du libre-échange, elle prévoit également une exception pour les pays qui auraient du mal à s'insérer efficacement dans le commerce mondial en raison d'un niveau de compétitivité insuffisant dans leurs domaines de spécialisation : dans leur cas, les industries naissantes ne sont pas en mesure de supporter la concurrence des entreprises des pays plus développés car elles n'ont pas encore atteint la taille « critique » qui leur permettrait de bénéficier, comme leurs concurrents des pays économiquement plus avancés, des rendements d'échelle. Dès le début du 19^{ème} siècle, l'économiste allemand Friedrich List a ainsi défendu l'idée d'un protectionnisme dit « éducatif ou éducateur » destinée à protéger les industries naissantes de la concurrence internationale et à leur laisser le temps de se développer sur le marché intérieur afin que des champions nationaux émergent et puissent lutter à armes égales avec leurs concurrents étrangers. Toutefois, ce protectionnisme éducatif, qui se traduit par l'instauration de droits de douanes élevés destinés à renchérir les prix des produits importés de sorte à les rendre moins compétitifs par rapport aux produits nationaux, n'a pas vocation à perdurer : une fois les industries nationales aptes à affronter la concurrence internationale, les droits de douanes doivent être abaissés et le pays doit s'engager dans le libre-échange pour que son économie puisse bénéficier des avantages qui en découlent.

Une approche moderne du protectionnisme éducatif a été proposée au début des années 1980 par Brander et Spencer. La « nouvelle théorie du commerce international » place en effet l'Etat au cœur du processus de choix

de la spécialisation : puisque les rendements croissants et la date d'entrée sur le marché (ou l'innovation) sont des facteurs essentiels au développement des avantages comparatifs, d'une part, et que, d'autre part, la grande majorité des marchés mondiaux se caractérise par une concurrence imparfaite générant de ce fait des « sur-profits » ou des rentes, les gouvernements peuvent intervenir pour favoriser l'apparition de nouveaux produits sur leur territoire afin de développer une spécialisation dans les secteurs les plus porteurs de croissance et les plus générateurs de rentes pour les entreprises nationales. Dans ce contexte, l'intervention publique est légitimée et s'exerce à travers une « politique commerciale stratégique » s'appuyant notamment sur l'octroi de subventions aux industries choisies pour leur permettre de développer une offre compétitive et de s'imposer sur le marché international : les aides publiques servent à construire des avantages comparatifs destinés à capter au profit des entreprises nationales, et plus généralement de l'économie nationale, les bénéfices engendrés par l'ouverture commerciale permise par les accords libre-échangistes.

Mais nombre d'auteurs, y compris certains qui, comme Krugman, avaient pourtant milité en faveur de la politique commerciale stratégique, ont fini par en reconnaître les inconvénients. Le premier et sans doute le plus important d'entre eux est de favoriser une logique non coopérative puisqu'il s'agit pour les pays qui s'y engagent de s'approprier les avantages du commerce international au détriment des pays partenaires ce qui ne peut s'envisager sans mesures de rétorsion de leur part. Or, celles-ci annuleraient les gains issus de la protection initiale et pourraient même déboucher sur une guerre commerciale qui ne serait bénéfique à personne puisqu'elle se traduirait par une contraction des échanges commerciaux et une hausse des prix pour les consommateurs et donc, au final, par des pertes de croissance et de bien-être pour les pays concernés.

D'autres arguments ont également été mis en avant pour refuser les bienfaits supposés de la politique commerciale stratégique, comme l'impossibilité pour l'Etat de financer l'ensemble des industries nationales, et surtout de repérer précisément celles qui mériteraient d'être soutenues plus que les autres. Ainsi, l'Etat risquerait de subventionner des secteurs productifs peu ou pas vraiment stratégiques et le faire selon des considérations non optimales pour la collectivité s'il cède aux sollicitations et aux intérêts de groupes de pression.

Dans cette étude, il est question pour nous de porter une analyse critique et scientifique sur le libre-échange et le protectionnisme en économie internationale particulièrement dans le contexte précis de la Covid-19. Il comprend cinq points suivants hormis l'introduction et la conclusion. Le premier point fait un survol sur la revue de la littérature, le deuxième point expose sur le libre-échange, le troisième sur le protectionnisme, le quatrième est consacré à l'intégration ou régionalisation économique et le dernier point sur le libre-échange et le protectionnisme en contexte particulier du Covid-19.

2. LE LIBRE-ECHANGE

La notion du libre-échange est naturellement d'une doctrine libérale. Le libre-échange consiste à dire que les pays ont un intérêt particulier à commercer entre eux et qu'un intérêt général se dégage de ce postulat. Cette liberté doit se traduire concrètement par l'absence de barrières douanières à ce commerce. Le libre-échange constitue donc en une doctrine économique recommandant la libre circulation de biens et de services entre pays. Il convient ainsi de « laisser-faire » le marché, dans toute sa dimension internationale, en empêchant toutes entraves extérieures ou intérieures telle la fixation de quotas.

Les premiers plaidoyers des économistes en faveur du libre-échange datent de la fin du 18^{ème} siècle. Depuis, les phases de libéralisation des échanges et de fermeture relative se sont succédé et aucun pays n'a, aujourd'hui comme hier, totalement ouvert ses frontières. En effet, historiquement, aucun pays ne s'est développé sans recourir au protectionnisme. Aux Etats-Unis, la question fut en partie à l'origine de la guerre de Sécession, qui opposa le Sud libre-échangiste (ses exportations agricoles l'y incitaient) et le Nord protectionniste (il s'agissait de se prémunir de la concurrence britannique). Le libre-échange est donc toujours surtout soutenu par les puissances dominantes qui n'ont rien à en craindre du fait de leur supériorité technique. C'est ainsi que l'Angleterre n'a milité pour le libre-échange que durant la seconde moitié du 19^{ème} siècle et les Etats-Unis un siècle plus tard, une fois leur suprématie établie.

Certes, à l'exception de l'expérience soviétique, interrompue par l'histoire, la plupart des processus de développement réussis s'appuient sur la mise en place d'une économie de marché ouverte. Mais l'ouverture sur l'extérieur n'est qu'un aspect de ces réussites, de sorte qu'il est assez difficile d'en isoler l'effet propre. De plus, l'intégration d'un pays dans l'économie mondiale est d'autant plus grande que le marché intérieur est à l'origine petit, car la production efficace de nombreux biens ou services nécessite un marché suffisamment vaste. L'économie de Taïwan est forcément plus ouverte que celle des Etats-Unis, dotés d'un vaste marché intérieur, une caractéristique initiale dont on devrait tenir compte dans la comparaison des taux d'ouverture des pays.

2.1. Les arguments en faveur du libre-échange

Grâce au dynamisme des marchés, le libre-échange ne peut que favoriser la croissance économique. Ainsi, l'activité des entreprises nationales et des Firmes Multinationales sont dopées, de nouvelles perspectives de marché s'ouvrent à elles. On peut ici citer l'exemple des pays émergents, dont les BRICS qui bénéficient de ces effets d'aubaine. En effet, le développement économique de certains pays tels que la Chine, le Brésil et l'Inde se réalise grâce à l'ouverture du marché mondial. Les produits fabriqués dans ces pays sont exportés vers les pays industrialisés et leur permettent d'atteindre une croissance économique importante qui s'accompagne en général d'une amélioration des conditions sociales. En effet, l'amélioration de la situation économique d'un pays a pour effet simultané d'améliorer la situation sociale. En outre, le libre-échange constitue un facteur de cohésion sociale améliorant le niveau de vie globale pour les PED. L'augmentation de l'IDH en est le meilleur indicateur.

De même, le libre-échange présente aussi des avantages suivants pour les pays industrialisés.

- Le libre-échange oblige les entreprises à rester compétitives, à améliorer leurs techniques de production et à pratiquer une veille technologique ;
- Le libre-échange bénéficie aux consommateurs car il permet de baisser les prix. En effet, en augmentant la taille des marchés, les entreprises peuvent réaliser des économies d'échelle, et par conséquent, baisser les prix des produits à vendre ;
- Les exportations augmentent les richesses d'un pays et contribuent ainsi à la croissance économique de celui-ci.

Pour preuve, la période des 30 Glorieuses (période entre 1945 et 1975 environ) constitue la période qui a connu la plus forte croissance économique. C'est aussi à cette époque que l'internationalisation des économies a pris un essor important.

2.2. Les arguments contre le libre-échange

Le libre-échange peut menacer une économie si les biens et services importés sont moins chers que les biens et services fabriqués au niveau national. Il peut enrayer un secteur industriel. Dans ce cas, le libre-échange peut être à l'origine d'une destruction massive d'emplois car les entreprises préfèrent délocaliser leur production dans des pays où les coûts sont moindres. Par ailleurs, l'intensification des échanges peut entraîner une situation de déséquilibre : certains pays très actifs peuvent vouloir dicter leurs règles et imposer des mesures protectionnistes. Enfin, il ne faut pas négliger l'aspect du chômage international. Les adversaires du libre-échange prônent que celui-ci est destructeur d'emploi, car il s'accompagne de délocalisations d'entreprises pour les secteurs d'activité dont la production est peu compétitive. Dans ce cas, le libre-échange impose, une structuration du marché du travail. Certains pays se spécialisent avec une main-d'œuvre peu qualifiée, mais très bon marché. D'autres se spécialisent avec une main-d'œuvre très qualifiée et donc onéreuse, laissant ainsi une partie de la population active peu formée dans la difficulté de la recherche d'un emploi. C'est le cas de la majorité des pays occidentaux⁴.

3. LE PROTECTIONNISME

Le protectionnisme est une mesure qui s'oppose au libre-échange. Cette doctrine économique prône la limitation des importations, sans pour autant limiter les exportations. Néanmoins, les défenseurs de cette théorie sont conscients qu'une nation n'a aucun intérêt à vivre en autarcie. C'est pourquoi les nations utilisent un ensemble d'instruments protégeant les productions nationales de la concurrence étrangère. Il peut s'agir de barrières tarifaires ou non tarifaires telles que l'alourdissement des procédures administratives à l'importation et/ou des réglementations supplémentaires très compliquées à réaliser pour le fabricant ou de protection réglementaires. Dans le cas de barrières tarifaires, le pays impose des droits de douane. Ainsi, les produits importés deviennent moins compétitifs, car leur coût est augmenté de ces dits droits. Les barrières non tarifaires consistent en la création de quotas, d'autorisation ou de restrictions volontaires aux exportations. La production nationale est alors favorisée. Enfin, dans le cas d'un protectionnisme réglementaire, le pays impose des normes de sécurité ou sanitaires, légitimes ou non telles que nous avons connu et connaissons encore sous cette période de la pandémie à Covid-19. Les importations sont donc rendues plus difficiles par un encadrement juridique plus strict.

Les premiers adeptes des mesures protectionnistes ont été les Allemands au 19^{ème} siècle, notamment en réponse à

⁴ <https://www.maxicours.com/se/cours/le-debat-libre-echange-protectionnisme/>

l'émergence de leur industrie face à la concurrence des Britanniques qui possédaient une longueur d'avance en ce domaine. À ce jour, on peut citer les États-Unis comme adeptes des mesures protectionnistes. Les raisons invoquées sont toujours les mêmes et reviennent de façon récurrente avec la crise économique. La protection de l'emploi national et de la production est le principal argument pour user de telles mesures. De même, ses thèses peuvent être mises en pratique afin d'avantager un PED dans l'aboutissement d'un objectif de prospérité économique et sociale. Toutefois, le protectionnisme trouve vite ses limites, car il pose le problème de la liberté de consommation en limitant l'offre de biens et de services. C'est principalement le pouvoir d'achat des ménages qui est touché, car ils ne peuvent accéder librement aux produits grevant à moindres frais leur budget. Dès lors un cercle vicieux se crée, la baisse du pouvoir d'achat entraîne une baisse de la consommation et une crise de la demande de biens et services. Les entreprises doivent agir en ajustant leur production, voire en licenciant : l'économie demeure en crise.

3.1. Les arguments en faveur du protectionnisme

On résume généralement en trois les objectifs poursuivis par le protectionnisme :

1. *La protection du niveau d'emploi* : (surtout dans les pays développés) ;
2. *L'augmentation des ressources publiques* (surtout dans les PED) : la RDC par exemple a une balance commerciale qui participe au PIB jusqu'à 30% des ressources publiques⁵ ;
3. *Le développement du marché intérieur* : ceci a pour conséquence de faciliter l'industrialisation, c'est-à-dire la demande intérieure étant étroite, la demande solvable n'est pas justifiée.

En effet, si un pays décide de limiter les importations dans un secteur industriel donné, les entreprises nationales de ce secteur sont moins soumises à la concurrence étrangère. Elles peuvent poursuivre leur activité et maintenir les emplois. Ceci est surtout important pour les industries naissantes qui ne sont pas encore assez compétitives pour affronter la concurrence internationale. Mais certains secteurs industriels vieillissants nécessitent des protections pour avoir le temps de se reconverter.

3.2. Les arguments contre le protectionnisme

Lorsqu'une économie décide d'instaurer des barrières protectionnistes, la réponse ne se fait pas attendre. Ainsi, lorsque par exemple la France avait récemment limité les importations de bœuf en provenance des États-Unis, ceux-ci ont immédiatement pris des mesures de rétorsion pour compliquer les importations de fromages français⁶.

Les mesures protectionnistes peuvent donc mener à :

- Une moindre diversité de produits proposés sur le marché ;
- Une suppression d'emplois car les mesures protectionnistes s'accompagnent quasiment toujours des réductions d'exportations. Les réductions d'exportations diminuent la production d'une entreprise qui peut être obligée de supprimer des emplois ;
- Une augmentation du chômage en cas de suppression d'emplois ;
- Un ralentissement de la croissance économique.

3.3. Différents types de mesures protectionnistes

La protection de l'économie d'un pays face à la concurrence internationale peut prendre plusieurs formes. Les plus fréquentes sont les suivantes :

- Le durcissement des mesures sanitaires et de protection du consommateur. Dans certains cas, des normes sanitaires peuvent être détournées pour, sous couvert de protéger le consommateur, pénaliser les productions étrangères, c'est le cas durant cette période de Covid-19 ;
- Favoriser les producteurs domestiques, par exemple lors des appels d'offres. Si l'Etat ne fait appel qu'à des producteurs locaux, cela s'apparente à une mesure protectionniste, puisque les entreprises domestiques sont protégées de la concurrence étrangère ;

⁵ Rapport de la BCC, 2019

⁶ <https://www.maxicours.com/se/cours/le-debat-libre-echange-protectionnisme/>

- Subventionner les producteurs domestiques. De la même façon que précédemment, si un pays aide ses producteurs locaux, par exemple en leur accordant des subventions, cela revient à leur offrir une forme de protection face à la concurrence ;
- L'instauration de droits de douane, c'est-à-dire de taxes sur les importations.

Pour ce dernier cas, le monde venait d'enregistrer tout récemment une tentative de retournement au protectionnisme par certains gouvernements afin de se protéger contre la concurrence étrangère en se repliant sur eux-mêmes. De fait, s'ils sont inondés par des produits importés peu chers, qui mettent à mal les économies domestiques, ils pensent qu'en empêchant ces produits d'entrer dans leur pays, ils sauveront leurs industries et feront repartir la croissance.

C'est le raisonnement qui fut tenu en Europe et aux Etats-Unis à la suite de la crise de 1929, et plus récemment aux Etats-Unis par Donald Trump. L'histoire n'a pas donné raison à cette approche ; on connaît les conséquences néfastes qu'a eues l'escalade des mesures protectionnistes dans les années 30, et on a à l'inverse constaté une période de prospérité après-guerre qui est allée de pair avec la baisse progressive des barrières douanières dans le cadre du GATT devenu l'OMC.

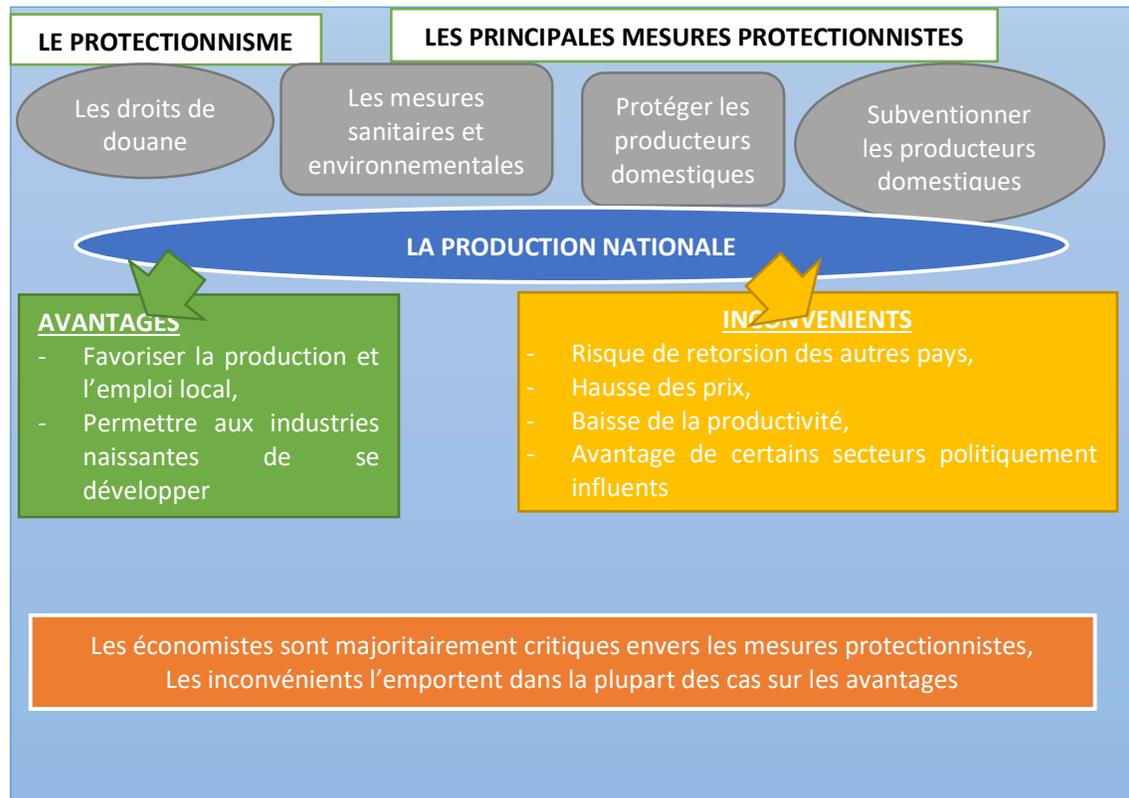
3.4. Les effets néfastes du protectionnisme

De nombreux économistes doutent de l'efficacité du protectionnisme. Prenons l'exemple des droits de douane instaurés par Donald Trump sur les importations en provenance de Chine ou d'Europe dans le but de défendre l'emploi aux Etats-Unis. Une telle mesure, en pénalisant les importations, pourrait en effet créer des emplois nouveaux dans des secteurs désormais à l'abri de la concurrence. Mais les effets secondaires sont également à prendre en compte. Le principal effet secondaire est que les exportations américaines risquent, elles aussi, de diminuer suite à l'instauration ou à l'augmentation des droits de douane, par les autres pays qui risquent en représailles. Mais, même dans le cas où les droits de douane chinois et européens ne seraient pas augmentés, les exportations américaines risquent néanmoins de se contracter. En effet, toutes choses égales par ailleurs, si les Etats-Unis importent moins, le dollar s'appréciera. L'appréciation du dollar rendra mécaniquement les exportations américaines plus chères. A l'arrivée, les exportations américaines auront baissé d'un niveau plus ou moins similaire aux importations, annulant les effets positifs attendus sur l'emploi. La production ne sera plus effectuée dans le pays le plus efficace, ce qui diminuera la productivité de l'économie américaine.

Les droits de douane ont eu des effets négatifs supérieurs aux effets positifs. Il existe un débat pour savoir s'il faut répondre à des mesures protectionnistes d'un autre pays par des mesures similaires. L'économiste Frédéric Bastiat s'y était opposé au 19^{ème} siècle avec une phrase restée célèbre : « Ce n'est pas parce que les étrangers ont des côtes rocheuses que nous devons mettre des rochers dans nos ports ».

Même si le « protectionnisme éducateur » de Friedrich List est séduisant, il implique cependant que l'Etat sache précisément quelles sont les industries à protéger. Le risque est que les protections commerciales soient accordées aux industries les mieux représentées politiquement, et pas forcément aux secteurs qu'il serait économiquement pertinent de protéger. Parfois, le protectionnisme protège les rentes d'entreprises bénéficiant d'un lobbying efficace sous couvert de défendre l'emploi local. Dans ce cas, de telles mesures protectionnistes sont clairement néfastes pour l'économie du pays qui les met en place. Le protectionnisme est le plus souvent la réponse préconisée contre les effets de la mondialisation et correspond au refus de laisser les produits fabriqués à bas prix dans des pays qui ne sont pas soumis aux mêmes réglementations sociales et environnementales que les pays les plus riches envahir nos économies⁷.

⁷<https://www.letudiant.fr/boite-a-docs/document/libre-echange-et-protectionnisme-0716.html>



Par ailleurs, les accords commerciaux régionaux qui se sont multipliés depuis le début des années 2000 contiennent quasiment tous au moins une mesure non tarifaire (obstacles techniques au commerce, mesures sanitaires ou droits anti-dumping) et depuis 2005 ceux qui les incluent entièrement sont devenus majoritaires. Ce constat montre bien que pour les partenaires commerciaux concernés par ces accords régionaux, l'harmonisation des normes constitue un enjeu important car elle se traduit par une plus grande intégration économique et donc la possibilité, pour les entreprises de ces pays, de bénéficier d'un marché véritablement homogène et ainsi de réaliser de plus grandes économies d'échelle, d'accroître le commerce intra-zone et de baisser les coûts d'accès au marché. **Schmidt (2017)** montre que cette harmonisation des normes se concentre surtout dans les secteurs des matériaux, de l'ingénierie, de la construction et de la santé, de la sécurité et de l'environnement.

L'image qui s'impose est donc celle qui, schématiquement, scinde en trois catégories les pays participant au commerce mondial :

- D'une part, les pays développés qui, au sein de blocs régionaux économiquement intégrés et spécialisés, n'imposent pas de tarifs douaniers élevés aux importations de produits non agricoles. Ceci permet à leurs entreprises de bénéficier de produits intermédiaires importés à moindre coût, ce qui est favorable à leur compétitivité, et à leurs consommateurs d'accéder à une plus large gamme de produits de consommation à des prix abordables. Cela permet aussi de limiter les pressions inflationnistes. Par contre, les mesures non tarifaires en vigueur au sein de ces mêmes blocs régionaux sont beaucoup plus protectionnistes. Elles visent à protéger la concurrence extérieure à la fois les entreprises des pays de la zone et les secteurs jugés stratégiques comme l'agriculture ou l'énergie, tout en favorisant, via l'harmonisation des normes, une plus forte intégration économique. Elles peuvent aussi avoir comme but la protection des consommateurs, notamment dans le domaine de la santé. Ces mesures non tarifaires pénalisent cependant surtout les entreprises des PED, qui n'ont pas toujours les moyens d'évaluer si leurs produits répondent bien aux normes exigées, et les PME qui n'ont pas toujours les capacités financières leur permettant de supporter les coûts engendrés par le respect des dispositions réglementaires ;
- D'autre part, les PED qui imposent des tarifs douaniers et non tarifaires élevés destinés à protéger leurs producteurs et agriculteurs de la concurrence étrangère, et en particulier de celle en provenance des pays développés ;
- La Chine se situe quant à elle dans une position intermédiaire avec des mesures tarifaires globalement supérieures à celles des pays développés, auxquelles il faut ajouter les effets de la sous-évaluation de son

taux de change. Depuis 2001, le protectionnisme douanier de la Chine a cependant sensiblement baissé avec une chute de plus de 10 points de pourcentage même si ses droits de douanes moyens (3,8% en 2017) restent encore un peu supérieurs à la moyenne mondiale (2,6%) du fait notamment de tarifs douaniers particulièrement élevés sur les importations de produits agricoles.

4. LA REGIONALISATION OU L'INTEGRATION DU COMMERCE INTERNATIONAL

Soutenue par une argumentation théorique solide, l'instauration d'un libre-échange multilatéral et institutionnalisé entre les nations a été recherchée dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale, avec la création du GATT en 1948, puis en 1985 avec son remplacement par l'OMC. L'objectif de l'OMC qui comprend 164 pays membres est de faciliter, par les négociations, la croissance du commerce mondial via la suppression des barrières douanières, des subventions à l'exportation et d'une manière générale des mesures protectionnistes. Mais ses règles prévoient aussi la possibilité, dans certaines circonstances, de mettre en place des restrictions aux importations pour des raisons d'intérêt national : ce sont les mesures de sauvegarde, ou mesures « d'urgence », concernant les importations de produits particuliers, lorsque leur accroissement cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production du pays membre. Ces mesures peuvent consister à appliquer des restrictions quantitatives à l'importation ou à relever les droits de douanes.

Grâce à la forte baisse des tarifs douaniers à laquelle ils ont abouti, les accords du GATT puis la création de l'OMC se sont révélés particulièrement efficaces puisqu'ils ont permis ; en complément de progrès technologiques ou d'innovations majeures dans le domaine des transports, comme l'apparition du conteneur dans les années 1950 ; un développement très important du commerce mondial : en volume, celui-ci a progressé de 7,2% en moyenne annuelle entre 1950 et 1980 alors que la croissance du PIB mondial n'a été que de 4,7% pendant cette même période. Cette tendance s'est poursuivie, et même accentuée, jusqu'à la fin des années 2000. La croissance annuelle moyenne du commerce mondial a en effet été près de deux fois supérieure à celle du PIB mondial entre 1985 et 2011, surtout grâce au commerce mondial des marchandises, qui en volume a plus que quadruplé sur la période⁸.

Parmi les facteurs qui expliquent cette formidable croissance du commerce mondial depuis le milieu des années 1980, le plus important a sans doute été le processus de rattrapage économique amorcé à partir de ce moment par certains pays émergents comme la Chine et l'Inde et qui s'est notamment traduit par le développement des « chaînes de valeurs » mondiales, c'est-à-dire la fragmentation des modes de production consistant, pour les entreprises multinationales occidentales, à importer de ces pays (via des filiales implantées localement) une part importante de leurs intrants de production dans le but d'accroître la compétitivité-coût de leur offre. L'importance de ce phénomène est retracée par les statistiques relatives au contenu en importations des exportations au niveau mondial qui est passé de 20% en 1990 à 40% en 2010 et celles relatives IDE entrants dont le stock mondial, rapporté au PIB mondial, a été multiplié par 7 entre 1980 (5%) et 2016 (35%)⁹

A partir de 2009, la croissance du commerce mondial a fortement ralenti du fait de la contraction de l'activité économique engendrée par la crise de 2008 mais aussi en raison de la transformation du modèle de développement de la Chine qui repose désormais davantage sur la vigueur de sa demande intérieure. Toutefois, ce ralentissement n'a pas remis en cause le processus de libéralisation des échanges entamé à la fin de la Seconde Guerre mondiale : le taux d'ouverture commerciale mondiale, qui était passé de 18% en 1993 à 30% en 2008 n'a que légèrement régressé depuis pour s'établir à 27% en 2015¹⁰.

La Chine s'est située au cœur de ce processus avec l'ouverture de son économie dans les années 1990 et sa spécialisation dans l'assemblage de produits manufacturiers finis bas de gamme à partir de pièces ou de composants importés. La multiplication d'opérations de délocalisation d'activités de sous-traitance et d'investissements directs de la part de grandes firmes multinationales ont fait de la Chine la véritable plaque tournante du commerce mondial des biens et services intermédiaires utilisés dans la production manufacturière au point qu'elle est devenue, depuis 2007, le premier pays exportateur de produits industriels manufacturés.

Mais, les chaînes de valeur mondiales ne sont pas spécifiquement centrées sur la Chine comme atelier du monde. Dans les faits, elles se sont largement fragmentées et ont fait intervenir de plus en plus d'entreprises localisées

⁸https://www.assistancescolaire.com/eleve/TSTMG/economie/reviser-le-cours/libre-echange-et-protectionnisme-tstmg_eco_08

⁹ Idem

¹⁰ Idem

dans différents pays avec l'apparition, à partir des années 1990, d'un mouvement de régionalisation favorisé par la multiplication d'accords commerciaux régionaux signés entre des pays partenaires géographiquement proches et aux intérêts économiques communs (ALENA, MERCOSUR, marché unique européen, entre autres) et qui aujourd'hui fait apparaître une organisation des chaînes de valeur mondiales structurée principalement autour de trois blocs :

- l'Europe centrée sur l'Allemagne, qui se spécialise dans certaines branches de l'industrie manufacturière haut de gamme (automobile, produits pharmaceutiques, biens d'équipement) ;
- l'Asie, et plus particulièrement la Chine qui s'est massivement engagée dans le secteur manufacturier bas de gamme ;
- l'Amérique, largement dominée par les États-Unis qui se sont désengagés de l'industrie manufacturière depuis le milieu des années 1970, mais qui, comme l'Europe, maintiennent des avantages compétitifs dans l'industrie de haute gamme.

L'image qui s'impose donc aujourd'hui est celle d'une interconnexion forte des secteurs manufacturés à l'intérieur de blocs régionaux structurés autour d'un pays leader (l'Allemagne, la Chine, les États-Unis) doublée d'une imbrication étroite des processus de production entre ces blocs, et plus particulièrement entre les États-Unis, d'une part, et l'Allemagne ainsi que la Chine, d'autre part.

De ce fait, la régionalisation du commerce international est une des réponses à la mise en place du libre-échange tout en laissant une part à un protectionnisme déguisé. Il s'agit en fait du **développement de zones d'échanges privilégiées entre pays géographiquement proches**. C'est depuis la fin des années quarante que celles-ci se sont développées. On distingue ainsi :

- L'ALENA : Accord de libre-échange nord-américain signé par le Canada, les États-Unis et le Mexique en 1992. Dans cette zone, les pays effectuent des échanges libres entre eux et appliquent la politique commerciale de leur choix avec les pays tiers ;
- Les Unions douanières, telle la communauté Andine, appliquent une politique commerciale commune aux pays en dehors de leur zone. Si celle-ci est renforcée par une libre circulation des biens et des marchandises, il s'agit d'un marché commun (par exemple, le MERCOSUR qui réunit le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay) ;
- Enfin, le marché européen, renforcé par le traité de Maastricht, met en place une union économique pour laquelle les 17 pays membres adoptent un ensemble de politiques économiques.

5. LIBRE-ECHANGE OU PROTECTIONNISME DANS LE CONTEXTE DU COVID 19

Comme souligné dans la problématique, les perspectives annuelles du commerce publiées en avril 2020, indique que les « chiffres sont mauvais ». Le commerce mondial des marchandises devrait afficher un recul de 13% à 32% en 2020 du fait de la pandémie de COVID-19. Les économistes de l'OMC pensent que cette baisse sera probablement supérieure à la contraction du commerce causée par la crise financière mondiale de 2008-2009. Il est probable que la baisse du commerce sera plus forte dans les secteurs caractérisés par des chaînes de valeur complexes, notamment ceux de l'électronique et des produits automobiles. Le commerce des services sera lui aussi fortement touché par cette crise en raison des restrictions imposées dans les domaines des transports et des voyages et de la fermeture de nombreux établissements de vente au détail et d'hébergement.

Toutefois, il y a lieu d'espérer une relance rapide et vigoureuse, à condition que les responsables politiques donnent aux entreprises et aux ménages des raisons de considérer que la pandémie était un choc temporaire et ponctuel. Pour cela, la politique budgétaire, la politique monétaire et la politique commerciale doivent agir de concert dans la même direction. Il est donc essentiel de maintenir l'ouverture et la prévisibilité des marchés, ainsi que de favoriser un environnement économique plus généralement favorable. En revanche, les tentations protectionnistes introduiraient de nouveaux chocs qui viendraient s'ajouter à ceux que nous connaissons actuellement.

En effet, il est important de noter que le commerce joue un rôle majeur pour faire en sorte que les biens et services, les médicaments, les produits médicaux et les soins d'importance soient disponibles et abordables, surtout pour les Membres les plus vulnérables. Le commerce international est essentiel pour garantir l'accès aux biens et services : aucun pays n'est entièrement indépendant quant aux produits et aux matériels médicaux et autres dont il a besoin pour son système de santé publique.

L'OMC a accordé dans ce contexte de Covid-19 la liberté, à chaque pays membre, de déterminer ce qui est nécessaire pour protéger ses ressortissants et de prendre les mesures qu'il juge appropriées. De façon générale, les

règles de l'OMC ménagent aux Membres une large marge de manœuvre pour adopter les mesures commerciales jugées nécessaires pour protéger la santé et le bien-être des populations (y compris interdictions des importations et des exportations, restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation, et régimes de licences d'importation non automatiques). Ces mesures doivent être appliquées sans discrimination entre les Membres de l'OMC et ne pas constituer de restrictions déguisées au commerce international.

Deux exceptions générales ont été faites par l'OMC dans deux des principaux de ses Accords : l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) offre aussi aux Membres des flexibilités permettant de faire en sorte que les médicaments essentiels soient disponibles et abordables pour leurs ressortissants. Les pouvoirs publics peuvent notamment utiliser des procédures de licences obligatoires conformes aux règles de l'OMC si des médicaments brevetés sont inabordables ou difficiles à se procurer. La concession de licences de brevets volontaires et la mise en commun des droits de propriété intellectuelle sur différents médicaments ou technologies médicales sont des possibilités supplémentaires dans le cadre des règles de l'OMC.

Par ailleurs, deux Accords de l'OMC traitent des mesures adoptées par les Membres pour protéger la santé publique ou la sécurité publique : l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC).

L'Accord SPS établit que les Membres ont le droit de restreindre les échanges en prenant des mesures SPS nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, mais qu'ils ne doivent les appliquer que dans la mesure nécessaire pour atteindre leurs objectifs. Il faut que les mesures soient fondées sur des principes scientifiques et étayées par des preuves scientifiques ; dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes sont insuffisantes, les Membres peuvent provisoirement adopter des mesures SPS sur la base des renseignements pertinents disponibles.

L'Accord OTC vise à faire en sorte que les règlements techniques, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité soient non discriminatoires et ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce. Parallèlement, il reconnaît aux Membres le droit de mettre en œuvre des mesures permettant d'atteindre leurs objectifs légitimes de politique générale, comme la protection de la santé et de la sécurité des personnes.

En vertu de l'Accord SPS et de l'Accord OTC, les Membres de l'OMC sont tenus de notifier toutes prescriptions nouvelles ou modifiées affectant le commerce, et de répondre aux demandes de renseignements concernant les mesures nouvelles ou existantes. L'OMC surveille également les mesures de restriction et de facilitation des échanges imposées par les économies du G-20 ainsi que par l'ensemble des Membres de l'OMC dans ses rapports semestriels de suivi du commerce.

Une nouvelle note d'information publiée par le Secrétariat de l'OMC met en évidence la manière dont le commerce des marchandises et des services a été affecté par la fermeture temporaire des frontières et les restrictions en matière de voyages liées à la pandémie de COVID-19. Cette note explique en quoi la mobilité transfrontalière des personnes joue un rôle important à la fois dans la fourniture et la consommation transfrontalières de services et dans les chaînes de valeur du secteur manufacturier.

Le document indique que les restrictions considérables en matière de voyages introduites au début de la pandémie ont donné lieu à des politiques plus affinées visant à autoriser les travailleurs étrangers « essentiels » ou à créer entre partenaires des « bulles de voyage » exemptes de quarantaine. Néanmoins, les obstacles à la mobilité ont eu une incidence particulièrement lourde sur le tourisme et les services d'éducation, ainsi que sur le commerce des marchandises, en raison de leur incidence sur les services de transport et sur les coûts d'information et de transaction.

Le même document renseigne que la coopération internationale peut jouer un rôle important dans les efforts pour réduire autant que possible l'impact économique des restrictions à la mobilité. Par exemple, l'échange de renseignements sur les enseignements tirés des restrictions à la mobilité et du commerce pourrait aider les Membres de l'OMC à renforcer leur résilience face aux crises futures. Cela pourrait aider à identifier des options concernant les mesures relatives aux voyages à mettre en œuvre pour répondre aux objectifs de protection de la santé publique tout en réduisant le plus possible les effets négatifs sur le commerce.

Quelques faits saillants en cette période de Covid-19 :

- Le commerce international et l'investissement ont toujours été tributaires de la mobilité transfrontalière des personnes ;
- Pour contenir la propagation de la COVID-19, de nombreux Membres de l'OMC ont fermé temporairement leurs frontières et imposé des restrictions en matière de voyages. Les restrictions considérables imposées aux mouvements transfrontalières sont motivées non pas par des considérations commerciales mais par des raisons de santé publique. Néanmoins, elles ont eu une incidence notable sur le commerce. Dans plusieurs Membres, les restrictions initiales considérables en matière de voyages ont été remplacées par des politiques plus affinées visant à autoriser le mouvement des travailleurs étrangers « essentiels » ou à créer des « bulles de voyage » permettant une mobilité sans quarantaine entre partenaires ;
- Une part importante du commerce des services nécessite une proximité physique entre les fournisseurs et les consommateurs. La mobilité internationale requise pour consommer ou fournir des services à l'étranger est un moyen d'obtenir cette proximité. La mobilité est également importante pour les activités des fournisseurs de services qui établissent une présence commerciale dans d'autres pays, ainsi que pour ceux qui fournissent habituellement des services à distance au-delà des frontières internationales ;
- Les mesures à la frontière et les restrictions en matière de voyages ont eu une incidence particulièrement lourde sur des secteurs tels que le tourisme et les services d'éducation. La COVID-19 a engendré une crise sans précédent pour le secteur du tourisme. En termes de voyageurs et de recettes, le tourisme international enregistre en 2020 ses pires résultats depuis 1950. Dans l'enseignement supérieur et universitaire, certains établissements ont enregistré une baisse du nombre d'étudiants internationaux inscrits de 50 à 75% ;
- Les obstacles à la mobilité affectent aussi considérablement le commerce des marchandises, en raison de leur incidence sur les services de transport et sur les coûts d'information et de transaction ;
- Il est peu probable que le redémarrage de la mobilité internationale se fasse de manière linéaire. Compte tenu des retombées transfrontalières des mesures affectant la mobilité transnationale, il peut être justifié de compléter l'action nationale par des efforts de coopération internationale. Cela pourrait aider à identifier les mesures relatives aux voyages à mettre en œuvre pour répondre aux objectifs de protection de la santé publique tout en produisant le moins possible d'effets de distorsion des échanges.

CONCLUSION

La question du choix politique entre libre-échange et protectionnisme est une question classique de l'économie politique depuis ses débuts. Elle a aussi une forte dimension idéologique, puisqu'elle n'est qu'un aspect de la question plus vaste de la régulation du marché, à laquelle chacun répond différemment selon la confiance plus ou moins grande qu'il accorde aux mécanismes de ce marché. Ainsi, ramener le problème à un choix radical entre tout-protectionnisme et tout-libre-échange est simpliste. Ce sont des situations extrêmes, irréalistes dans la plupart des pays. Il s'agit plutôt de déterminer le degré approprié d'ouverture et de régulation des échanges internationaux ainsi que les critères qui doivent guider la politique commerciale.

En effet, protectionnisme et ouverture ne sont pas contradictoires si on prend soin de distinguer l'ouverture du libre-échange, le protectionnisme de l'autarcie. Cette dernière n'est envisagée par personne. L'ouverture internationale est essentielle au développement, bien au-delà des gains résultant de la spécialisation que la théorie du commerce international met en avant. Elle favorise en effet l'accès à des marchés bien plus vastes que le marché intérieur et peut stimuler la concurrence sur ce marché intérieur. Surtout, l'ouverture donne accès à des facteurs de production rares, en particulier les techniques développées ailleurs et les capitaux. Cependant, il n'est évidemment pas suffisant d'ouvrir grand la porte pour que débarquent les entreprises étrangères, ni pour que celles-ci aient une influence positive sur l'économie locale.

C'est dans ce contexte que Fridérich List (1789-1846) dans sa thèse du protectionnisme éducateur pense qu'il ne faut pas opposer le protectionnisme au libre-échange mais de ne pas le pratiquer dans un contexte où les industries naissantes ont encore besoin d'être protégées avant de devenir compétitives à l'international.

Donc, d'une manière plus large, nous pouvons conclure que le libre-échange intégral n'a jamais existé. Chaque pays, chaque zone économique régionale (UE par exemple) pratique une dose plus ou moins forte du protectionnisme : barrières douanières (malgré l'OMC), technologiques, réglementaires (conformité des produits par exemple), culturelles... Malgré tout, on tend à observer que les périodes de l'histoire pendant lesquelles le

protectionnisme a été le plus fort (dans l'entre-deux guerres et surtout après 1929 par exemple) celui-ci avait freiné la croissance mondiale.

Le libre-échange prône la libre-circulation des biens entre tous les pays. Il a des avantages et des inconvénients. Il peut être très bénéfique pour une économie et lui apporter un développement durable mais il peut également se montrer destructeur d'emplois dans une économie fragilisée. Le protectionnisme ne peut apporter une réponse aux inconvénients du libre-échange. En effet, il peut protéger une économie naissante qui n'est pas encore assez solide pour affronter la concurrence étrangère. En contrepartie, il instaure en règle générale un climat de tension entre les pays.

En effet, un pays qui met des barrières au libre-échange se voit souvent limité dans ses exportations du fait des mesures de rétorsion venant de ses partenaires d'échange. *Il est donc raisonnable de développer le libre-échange par des zones ou régions économiques ou d'unités monétaires avec une petite dose de protectionnisme pour protéger les économies des pays de la zone ou de la région pour stimuler la croissance économique mondiale et le bien-être social de tous, et ce, même en cette période de la crise due à la pandémie de la Covid-19.*

BIBLIOGRAPHIE

BCC, Rapport annuel 2019

BEGG D. (2007) *Macroéconomie internationale*, Dunod, Paris

KRUGMAN (2008) *Economie internationale*, Nahan, Paris

OMC, Rapport sur le commerce international, juin 2020.

https://www.assistancescolaire.com/eleve/TSTMG/economie/reviser-le-cours/libre-echange-et-protectionnisme-tstmg_eco_08

<https://www.lafinancementpourous.com/decryptages/politiques-economiques/economie-mondiale/le-protectionnisme/>

<https://www.citeco.fr/libre-%C3%A9change-ou-protectionnisme%C2%A0-quelle-r%C3%A9alit%C3%A9-dans-un-monde-globalis%C3%A9-et-interconnect%C3%A9%C2%A0> CITECO, Protectionnisme ou libre échange dans un monde globalisé et interconnecté, consulté le 11 septembre 2020