

4.1.1. Le protectionnisme dans l'histoire mondiale ¹

L'histoire du protectionnisme est indissociable de l'histoire du commerce mondial. Depuis le début du XIX^e siècle, avec l'abolition des lois céréalières britanniques (Corn Laws), la tendance générale est à la libéralisation croissante des échanges internationaux et à la mise en place de règles et d'instances internationales destinées à les gérer. Cependant, cette marche vers le libre-échange n'est pas exempte "d'accidents".

On peut distinguer deux grandes périodes : une première période, qui s'étend de 1846 à 1945, au cours de laquelle les échanges internationaux sont dominés par les traités commerciaux bilatéraux ; une seconde période, de 1945 à aujourd'hui, au cours de laquelle se généralisent les pratiques des accords commerciaux multilatéraux et la mise en place d'instances supranationales.

Du dix-neuvième au vingtième siècle

L'histoire moderne des échanges internationaux débute au début du XIX^e siècle, avec la forte réduction des coûts de transport consécutive à la généralisation de la machine à vapeur. L'essor des échanges internationaux qui s'en est suivi a engendré de la part des pays participants au commerce international deux attitudes opposées : d'un côté, la volonté de vendre sur les marchés étrangers pour promouvoir la croissance économique a incité les gouvernements à libéraliser leur commerce et à multiplier les accords de libre-échange; de l'autre, le désir de protéger les industries locales d'une concurrence étrangère de plus en plus présente les a au contraire poussé à instaurer des barrières artificielles aux échanges.

Selon l'état de la conjoncture internationale, l'une ou l'autre des deux attitudes tend à dominer les politiques commerciales nationales. Au cours des deux derniers siècles s'est ainsi instaurée une alternance de périodes protectionnistes et de libre-échange.

L'émergence du libre-échange en Europe : 1846-1876

Le libre-échange en Europe débuta en 1846 avec la décision unilatérale prise par le Royaume-Uni de supprimer ses lois céréalières ou Corn Laws². A cette date, les autres grandes nations européennes restaient protectionnistes. A l'opposé du Royaume-Uni, les Etats-Unis devinrent progressivement très protectionnistes entre 1791 et 1846. Les tarifs douaniers sur les produits industriels atteignaient 50% en 1829 et étaient encore de 45% en 1883. Le passage de cette nation au libre-échange ne s'effectua que dans la seconde moitié du XX^e siècle.

A partir de 1860, la multiplication des traités commerciaux bilatéraux de libre-échange entre pays européens fit tomber le taux moyen des tarifs douaniers sur les produits manufacturés à 6-8% en 1875. Le mouvement fut impulsé par le traité franco-britannique de 1860. La France annula toutes ses prohibitions sur les importations anglaises et réduisit graduellement ses taux de protection (30% jusqu'en 1864, 24% ensuite). Ce traité instaura pour la première fois dans la négociation internationale

¹ Cf. Bouët A., 1998, *Le protectionnisme : analyse économique*, Paris, Vuibert, pp. 1-12

² Les lois céréalières (Corn Laws) furent mises en place sous la forme de droits compensateurs et dégressifs pour protéger l'agriculture britannique des importations des céréales étrangères moins chères. Apparues dès 1436, ces lois furent renouvelées jusqu'en 1842 sous la pression des grands propriétaires terriens. A partir de 1815, une opposition libérale, industrielle et bourgeoise se forma contre les Corn Laws, et plus généralement contre toute politique protectionniste. Elle se renforça avec l'"Anti-Corn Law League", fondée à Manchester dans les années 1830. Pour cette opposition, la forte croissance économique et démographique du Royaume-Uni, première puissance industrielle mondiale, devait être stimulée par l'abolition de mesures pénalisantes pour le pouvoir d'achat (prix élevés de l'alimentation) et immobilisant inutilement des ressources et des hommes dans un secteur agricole peu profitable. En outre, l'ouverture du Royaume-Uni aux productions agricoles continentales ne pouvait qu'encourager le reste de l'Europe à faire de même pour les produits industriels anglais. Les récoltes catastrophiques et les famines irlandaises de 1845 et 1846 décidèrent le parlement anglais à abroger les lois sur les blés le 15 mai 1846.

la clause de la nation la plus favorisée : tout avantage concédé par l'un des deux pays à un pays tiers doit être étendu à l'autre signataire du traité.

Le retour au protectionnisme : 1879-1945

A la fin des années 1870, l'Europe continentale amorça un retour au protectionnisme. La période 1879-1945 va être marquée par la multiplication des guerres et représailles commerciales. Ces conflits restèrent d'abord bilatéraux et européens dans les années 1880-90, puis se généralisèrent à l'ensemble des pays industriels avec la grande guerre commerciale des années 1930.

L'Allemagne, dès 1879, impulsa le mouvement, suivie par la France en 1892 (tarif Méline). Seul le Royaume-Uni garda une politique unilatérale de libre-échange. Les causes de ce revirement furent le ralentissement de la croissance économique mondiale, la baisse des prix mondiaux (baisse de 40% entre 1874 et 1899) et la concurrence accrue de nouveaux pays dans l'alimentaire (blé américain).

De 1919 à 1929, les grands Etats industriels conservèrent un protectionnisme important, avec un recours massifs aux restrictions quantitatives, en raison des désordres monétaires et l'arrivée de nouveaux pays compétitifs (Amérique du Sud) dont les exportations avaient été stimulées par la guerre (fourniture de matières premières agricoles et minières aux alliés). En juin 1930, les Etats-Unis votèrent la loi Hawley-Smoot, qui instaura le régime protectionniste le plus dur de toute l'histoire du commerce mondial. La crise de 1929 apparut immédiatement aux Etats-Unis beaucoup plus brutale que la dépression des années 1870-80 pour l'Europe : montée rapide du chômage et baisse très forte des prix (les prix de gros baissent de 42% entre 1929 et 1931). La mise en place d'un protectionnisme fort pour tous les secteurs exposés à la concurrence internationale semblait alors la seule réponse pour réduire la crise.

La libéralisation mondiale du commerce par la coopération internationale : de 1947 à nos jours

La fin des années quarante voit l'émergence d'une véritable coopération internationale destinée à instaurer un libre-échange général et durable. Jusqu'en 1994, cette coopération prendra la forme d'accords internationaux dits du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). A partir de cette date, succède au GATT une véritable institution internationale dotée d'un véritable pouvoir disciplinaire, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ou World Trade Organisation (WTO). Le but du GATT puis de l'OMC est la réduction progressive des barrières protectionnistes pour favoriser la croissance mondiale sans nuire aux industries naissantes ou en difficultés. Après l'échec de la conférence de Seattle (1999), l'OMC a lancé un nouveau cycle de négociations (Conférence de Doha de 2001).

Le GATT

Le GATT marqua un tournant important dans les relations commerciales internationales. Pour la première fois, les principaux pays participants au commerce mondial abandonnèrent la méthode des traités bilatéraux en vigueur depuis un siècle pour adopter une formule de négociations multilatérales. Avec le GATT s'ouvre la première grande période durable de libéralisation des échanges.

Une volonté d'instaurer durablement le libre-échange

Après la fin de la seconde guerre mondiale, américains et britanniques ont recherché le moyen de réorganiser le commerce mondial de façon à empêcher à l'avenir tout retour à la situation des années 1930, pendant lesquelles les réactions protectionnistes avaient entraîné l'effondrement du commerce mondial et l'approfondissement de la crise économique.

La méthode choisie fut la mise en place d'un système de négociations multilatérales et transparentes fondé sur un code de règles de bonne conduite, l'accord général sur les tarifs et le commerce, ou GATT. Cependant, le GATT, qui fonctionna de 1947 à 1994 n'était pas une organisation internationale mais simplement l'expression d'un accord international signé entre des

parties cocontractantes que sont les pays³. En 1948, 20 pays signèrent un protocole d'accord sur les réductions tarifaires. En 1989, ils étaient 97. De 1947 et 1994, le GATT connut huit cycles de négociations qui aboutirent à une libéralisation importante des échanges de biens manufacturés.

Les grandes règles du GATT

La méthode inaugurée avec le GATT est celle du cycle de négociations, pouvant s'étaler sur plusieurs années, et donnant lieu à un accord. Ces négociations sont fondées sur trois grandes règles : la clause de la nation la plus favorisée ; la réciprocité des concessions tarifaires ; la transparence des politiques commerciales. Ces grandes règles de négociation sont toujours celles à l'œuvre dans les conférences de l'OMC. Cependant, des exceptions, parfois importantes, furent prévues à ces trois règles pour les pays en proie à de profonds déséquilibres (déficits commerciaux persistants, récession, etc....) et désireux de protéger des industries domestiques sensibles.

La clause de la nation la plus favorisée

Elle fait l'objet de l'article I du GATT. Cette règle, la plus importante de l'accord, est fondée sur un principe économique fondamental : toute forme de discrimination dans les échanges entre partenaires fausse la concurrence et est donc nuisible au bien-être. Par conséquent, toute concession accordée à un partenaire commercial doit être étendue à tous les autres. Cependant, certaines exceptions à la règle sont prévues : lorsque les importations causent des dommages sérieux à la production locale ; en cas de danger sanitaire ; en d'instauration d'une union douanière.

La réciprocité des concessions tarifaires

La règle de la réciprocité stipule qu'un pays qui accepte une concession tarifaire doit également offrir une concession en retour. L'objectif est d'éviter des comportements de passager clandestin, qui consisteraient pour certains pays à profiter des réductions tarifaires de leurs partenaires commerciaux sans eux-mêmes abaisser leurs tarifs. L'exception la plus importante à cette deuxième règle concerne les pays en développement, que l'on peut autoriser à profiter de la clause de la nation la plus favorisée sans obligation de réciprocité pour favoriser leur croissance économique. Cette logique d'exception sera menée à son terme par la Conférence des Nations-Unis pour le commerce et le développement (CNUCED) qui instaura en 1966, en marge du GATT, un système généralisé des préférences qui sera repris en 1971 par la CEE et le Japon⁴.

La transparence des politiques commerciales

Les barrières quantitatives et généralement toutes les barrières non tarifaires sont interdites, en raison de l'opacité et du caractère discriminatoire de ces instruments. Seuls les tarifs douaniers, aisément quantifiables, sont acceptés comme moyen de protection.

L'Organisation Mondiale du Commerce

L'instauration de l'OMC, le premier janvier 1995, marqua un nouveau tournant dans la négociation commerciale internationale. Pour la première fois, l'économie mondiale se dotait d'un moyen de gestion des échanges internationaux, équivalent du FMI pour les relations monétaires et financières.

La raison d'être de l'OMC

A partir des années 1970-80, le système de l'accord général donna des signes de faiblesse. L'élargissement de la négociation à un nombre de plus en plus grand de pays avec des niveaux de

³ Dès 1947, avait été prévue la charte fondatrice d'une organisation mondiale du commerce similaire à l'OMC actuelle, et destinée à gérer le GATT. Mais celle-ci ne fut jamais adoptée par le Congrès américain.

⁴ Ce système généralisé des préférences permet aux pays développés de réduire leurs tarifs douaniers pour les produits importés en provenance de pays en développement. Par exemple, dans le cadre de l'accord Lomé 2000, l'Union européenne prévoit sous certaines conditions un accès privilégié au marché européen pour les pays du groupe ACP (Afrique Caraïbe Pacifique)..

développement très différents favorisa la multiplication des dérogations et des exceptions aux règles du GATT. Cette dérive affaiblit progressivement les accords multilatéraux⁵.

En l'absence d'une véritable administration et de compétences en matière disciplinaire, le GATT n'a pas pu empêché le développement de pratiques protectionnistes interdites comme les barrières non tarifaires (quotas, restrictions volontaires sur les exportations), principalement utilisées par les pays développés contre les pays émergents et en développement pour protéger des industries jugées sensibles ou prioritaires⁶.

Surtout, dans un contexte de ralentissement de la croissance économique, les pays disposant d'un fort pouvoir de négociation (Etats-Unis, CEE, Japon) imposèrent aux nations plus faibles leurs propres législations commerciales (élaboration de droits antidumping et compensateurs). Sous couvert de respect de la concurrence et des règles du GATT, ces législations se sont transformées souvent en mesures protectionnistes unilatérales, comme par exemple la section 301 du Trade Act américain de 1974⁷.

La poursuite de la libéralisation des échanges et l'élargissement des accords à des domaines jusque-là laissés de côté, comme l'agriculture et les services, nécessitaient donc un cadre de négociation rénové et renforcé. Ce sera fait avec la création de l'OMC, décidé lors du dernier cycle du GATT, l'Uruguay Round (1986-94).

Les caractéristiques de l'OMC

Par rapport au système antérieur des accords du GATT⁸, l'OMC présente deux améliorations majeures : l'OMC est une structure permanente dotée d'une direction et d'une administration ; elle est dotée d'un organe de règlement des différends qui lui confère un pouvoir disciplinaire sur ses membres.

Une structure permanente

L'organisation est basée à Genève et dispose d'un budget et d'un secrétariat de plusieurs centaines de personnes. La structure de l'OMC est pyramidale et comporte quatre niveaux : la Conférence ministérielle, le Conseil général, les Conseils et les Comités. La Conférence ministérielle est l'autorité suprême de l'OMC. Elle est composée des représentants de tous les membres et doit se réunir au moins une fois tous les deux ans. Elle exerce les fonctions de l'OMC et est habilitée à prendre des décisions sur toutes les questions relevant de tout accord commercial multilatéral. Le Conseil général assure les fonctions de la Conférence entre deux réunions.

Trois autres organes principaux agissent sous la conduite du Conseil général : le Conseil du commerce des marchandises, le Conseil du commerce des services et le Conseil des aspects des droits

⁵ En 1985, plus de 50% du commerce mondial était réalisé en dehors de la clause de la nation la plus favorisée (81% du commerce de la CEE, 10% de celui des Etats-Unis et 6% de celui du Japon). La faute en revient aux différents systèmes généralisés des préférences.

⁶ D'une certaine façon, le développement des barrières non tarifaires est partiellement la conséquence des systèmes généralisés des préférences. Dans les années 1970, les pays développés ont cherché à limiter l'accès privilégié à leurs marchés (accès qu'ils avaient pourtant concédé) en introduisant des exceptions pour les produits « sensibles » (textiles, articles en cuir, sidérurgie, mécanique légère), qui représentaient jusqu'à 50% des importations en provenance des pays en développement. Ces exceptions ont abouti à la mise en place de restrictions quantitatives, dont la plus célèbre fut l'accord multifibres de 1973.

⁷ La section 301 de la loi américaine sur le commerce de 1974 et son amendement de 1989 (Super 301) constituent une entorse aux principes généraux édictés par le GATT et l'OMC pour les négociations internationales. Elles autorisent le Président américain à instaurer des mesures de rétorsion à l'encontre des pays qui seraient coupables de pratiques « mettant en péril le commerce américain ». Le danger de telles dispositions réside dans leur caractère discrétionnaire, puisqu'elles permettent aux Etats-Unis de conduire leurs propres procès unilatéraux pour « crimes commerciaux » sans approbation de l'OMC. De plus, les mesures de rétorsions n'ont aucune logique économique puisqu'elles peuvent toucher des secteurs sans aucun rapport avec ceux qui font l'objet du litige, ce qui est contraire aux procédures de représailles de l'OMC.

La section 301 est l'exemple type de l'unilatéralisme en politique commerciale, c'est-à-dire une situation où un pays garde sa souveraineté quant à ses choix de restrictions à l'échange. La Communauté européenne s'est dotée en 1984 d'un instrument comparable, mais rarement utilisé, le "nouvel instrument de politique commerciale" ou NIPC.

⁸ L'OMC ne se substitue pas aux accords du GATT mais vient compléter et renforcer le dispositif de gestion des accords internationaux

de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Certains comités sont rattachés à ces trois Conseils (Comité de l'agriculture, comité des licences d'importation, etc.), d'autres sont directement rattachés à la Conférence ministérielle (Comité du commerce et du développement, Comité du commerce et de l'environnement, etc.).

L'organe de règlement des différends

La grande nouveauté de l'OMC réside dans la création d'une procédure destinée à régler les différends commerciaux et à autoriser en dernier recours et sous certaines conditions, l'usage de sanctions contre des pays qui manqueraient à leurs engagements. La procédure peut se présenter en trois grandes étapes, résumées par le tableau qui suit :

Le règlement des différends		
Procédure préalable	Déroulement du panel	Aboutissement de la procédure
« Consultations » : ouverture de discussions à l'OMC entre les parties en vue de trouver une solution amiable (60 jours)	Accord entre les parties sur la désignation des membres du panel choisis parmi les membres de l'OMC.	Mise en œuvre des conclusions du panel ou décision des parties de faire appel auprès de l'organe d'appel (7 membres permanents).
En l'absence d'accord, création d'un panel (« groupe spécial »)	Examen contradictoire entre les parties. Rapport intérimaire du panel, avec observations des parties. Rapport final du panel : adoption quasi-automatique par les membres de l'OMC (6 à 9 mois de procédure) ⁹ .	Adoption automatique du rapport de l'organe d'appel (3 mois environ de procédure). Portée contraignante des conclusions : mise en conformité dans un « délai raisonnable » décidé par arbitrage en cas de désaccord entre les parties sur la mise en œuvre Après arbitrage, possibilité de rétorsions ou de retraits de concessions de la part du plaignant dans l'attente de la mise en conformité.

Les résultats de la coopération internationale.

L'abaissement général des barrières tarifaires

Entre 1947 (Genève Round) et 1994 (Uruguay Round), les droits de douane ont baissé en moyenne de près 90%, passant de 40% à 6.5%. L'objectif fixé par l'OMC est une moyenne de moins de 5% à l'horizon 2002-05. Parallèlement, le nombre de pays participants a sextuplé, passant de 23 à plus de 119. Actuellement, le nombre de pays participants est de 144, dont la Chine (adhésion en 2001). L'OMC regroupe donc l'essentiel des économies mondiales¹⁰.

⁹ L'accord de tous les membres de l'OMC est nécessaire pour que le panel ne soit pas adopté, ce qui n'était pratiquement pas envisageable. Sous le GATT, où il fallait au contraire l'accord de tous les membres pour que le panel soit adopté, ce qui était pratiquement impossible à obtenir.

¹⁰ Les 144 Membres de l'OMC (au 15 avril 2002) représentent plus de 90% du commerce mondial. Actuellement 28 Etats sont candidats à l'OMC : Algérie, Andorre, Arabie saoudite, Arménie, Azerbaïdjan, Bahamas, Bélarus, Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, Cambodge, Cap-Vert, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Kazakhstan, Liban, Népal, Ouzbékistan, République démocratique populaire lao, République fédérale de Yougoslavie, Samoa, Seychelles, Soudan, Tadjikistan, Tonga, Ukraine, Vanuatu, Viet Nam et Yémen.

Négociations du GATT et baisses tarifaires : 1947-1994			
Conférences tarifaires		% de réduction tarifaire moyenne	Niveau tarifaire par rapport à 1934
Pre-GATT	1937-47	32,2	66,8
Genève	1947	21,1	52,7
Annecy	1949	1,9	51,7
Torquay	1950-51	3,0	50,1
Genève	1955-56	3,5	48,9
Dillion Round	1961-62	2,4	47,7
Kennedy Round	1964-67	36,0	30,5
Tokyo Round	1974-79	29,6	21,2
Uruguay Round	1986-94	30,0	14,8

Source : Bowen H. P., Hollander A. et J.-M. Viaene, 1998, *Applied International Trade Analysis*, MacMillan Press, Londres, p. 62.

Longtemps perçues comme une menace au libre-échange, les restrictions volontaires sur les exportations et autres barrières quantitatives, qui s'étaient multipliées au cours des années 1970-80, se raréfient depuis une dizaine d'années, surtout dans l'agriculture. Cette disparition progressive des barrières quantitatives fait partie des principaux engagements de l'Uruguay Round de 1994. Le mécanisme de conversion en droits de douane consiste à supprimer les restrictions quantitatives sur les importations par leur équivalent estimé en droit de douane, pour faciliter les négociations ultérieures.

Le commerce des invisibles (services, brevets, propriété intellectuelle...) est longtemps resté ignoré des accords de libéralisation. Il a fallu attendre l'Uruguay Round pour prévoir un processus de libéralisation dans les années 2000. Par ailleurs, ce cycle de négociations n'a pratiquement pas remis en cause l'utilisation des législations nationales antidumping.

Les limites actuelles des accords de libéralisation.

En dehors de l'agriculture et des produits manufacturés la conférence de Seattle prévoyait de nouveaux accords sur les services, les investissements, les normes sociales internationales et la concurrence. Après son échec, la conférence suivante de Doha a fixé un nouvel agenda aux ambitions plus modestes : l'objectif principal est de poursuivre et de consolider la réduction tarifaire et l'ouverture des marchés dans l'agriculture et les biens manufacturés¹¹.

On pourrait s'étonner du fait que l'amélioration de l'accès au marché constitue toujours le premier objectif des négociations. Un rapide état des lieux du protectionnisme mondial souligne, en effet, que le niveau moyen des droits de douane est faible. Pour l'Union européenne, par exemple, on estime que l'équivalent tarifaire de l'ensemble des instruments de protection vis-à-vis de l'ensemble des exportateurs et pour tous les produits n'atteint pas 10%. Dès lors pourquoi un tel empressement à réduire ces droits ?

Tout d'abord c'est la dispersion des droits, et non pas leur moyenne, qui doit être considérée. Le coût social de la protection étant proportionnel au carré de la protection, imposer un droit faible de 2% sur un produit et un droit élevé (pic tarifaire) de 48% sur un autre, d'importance égale dans le commerce, est plus coûteux que d'imposer un droit uniforme de 25% sur les deux. Or, il existe de nombreux pics tarifaires et il n'est pas rare de trouver dans les tarifs douaniers des droits de 100 % ou plus. Ces pics sont, par nature, extrêmement protecteurs et constituent, à l'heure actuelle, le principal écueil des négociations

Ensuite, la progressivité des droits (taxation plus forte des produits transformés) constitue aussi un obstacle aux exportations de produits transformés des pays exportateurs de matières premières. Même si elle est moins marquée aujourd'hui, la progressivité n'a pas disparu avec l'Uruguay Round.

¹¹ Pour plus de détails, cf. Fontagné L., Guerin J.-L. et S. Jean, 2002, Accès au marché : quels objectifs après Doha ? *La Lettre du CEPII*, n° 211, avril.

Enfin, il faut souligner qu'en dépit des accords passés, les niveaux de protection demeurent élevés dans certains secteurs comme l'agriculture ou le textile-habillement. Dans l'agriculture, une fois les subventions à la production agricole converties en leur équivalent douanier, les taux réels de protection obtenus étaient en moyenne, sur la période 1986-98, de 80% pour le Japon, de 40% pour l'Union européenne et de 20% pour les Etats-Unis. Dans le textile et l'habillement, si le démantèlement de l'arrangement multifibres est programmé sur la période 1995-2004, le tarif moyen des pays développés baisse peu et demeure élevé (12.1% contre 3.9% pour toutes les industries).

L'Orientation sectorielle et géographique de la protection moderne¹²

L'orientation sectorielle

Quels secteurs cherchent à protéger les pays par l'instauration de politiques protectionnistes? On constate que les mesures de protection les plus fortes visent sensiblement les mêmes branches aux Etats-Unis et en Europe : sidérurgie-métallurgie, mécanique, textiles et cuirs, électronique, bois-papiers, matériel électrique. A l'exception du textile - point faible ancien des États-Unis et point fort de la CEE devenu point faible - les évolutions de ces branches ont été assez similaires dans les régions: points forts devenus points faibles (électronique), position déclinante (sidérurgie, mécanique), ou stable (bois-papiers). La similarité constatée des priorités n'implique pourtant pas un déterminisme de la protection.

L'orientation géographique

Si la CEE est une cible privilégiée de la politique commerciale américaine, l'inverse n'est pas vrai. Le Japon, privilégié par la CEE, constitue pour les Etats-Unis une cible secondaire. Tout se passe comme si la CEE compensait son attitude réservée vis-à-vis des Etats-Unis par un interventionnisme actif à l'encontre du Japon, des pays de l'Est Européen et de la Chine. Mais globalement, il ressort que les différents instruments protectionnistes mis en place par les Etats-Unis et l'Europe sont principalement tournés contre les pays asiatiques. La CEE et les Etats-Unis se protègent des zones qui disposent d'un point fort dans les branches de protection prioritaire.

Trois faits stylisés pour conclure

L'histoire du protectionnisme permet de dégager trois faits stylisés majeurs : le degré de protection est lié au contexte économique mondial ; l'abaissement des barrières protectionnistes dépend de la nature des négociations internationales. ; la libéralisation des échanges tend à favoriser la croissance mondiale.

L'influence du contexte international

L'intensité des politiques commerciales et leurs instruments d'intervention semblent liés au contexte international en matière de prix et de concurrence. Ainsi, les études de l'OCDE montrent sur la longue période, de 1981 à 1998, un accroissement sensible des procédures antidumping américaines et européennes dans les situations de basse conjoncture marquées par une sous-utilisation des capacités productives et une baisse des prix mondiaux¹³.

Plus généralement, les épisodes protectionnistes se déclenchent toujours en périodes de dépression économique (fin du XIX^e siècle, années 1930) ou lorsque la compétitivité des pays concurrents évolue rapidement et radicalement (années 1970-80). Les pays protectionnistes espèrent par ces dispositions éviter la baisse des prix intérieurs défavorable aux producteurs et réorienter la demande locale vers la production nationale.

¹² Lafay G. et J. M. Siroën, 1994, *Maîtriser le libre-échange*, Economica, pp. 56-59.

¹³ Cf. OCDE, 1997, *Indicateurs des barrières tarifaires et non tarifaires* et OCDE, 1999, *Perspectives économiques*, juin.

L'influence de la négociation internationale

La comparaison des deux périodes de libre-échange de 1846 à 1879 et de 1947 à nos jours tend à démontrer la supériorité du système des négociations multilatérales sur celui des accords bilatéraux discriminatoires dans la consolidation du libre-échange. Dans les années 1960, certains auteurs, comme H.G. Johnson, avaient critiqué le multilatéralisme, arguant de sa relative inefficacité à réduire fortement les barrières protectionnistes¹⁴. L'existence de la clause de la nation la plus favorisée inciterait chaque pays à minimiser les concessions accordées à un partenaire commercial pour limiter les effets de leur généralisation à tous les partenaires commerciaux.

Les accords bilatéraux discriminatoires apparaîtraient ainsi plus efficaces pour la négociation et plus justes pour tous les contractants (chacun modulant ses concessions en fonction de sa capacité économique). Mais dans les faits, en l'absence d'un organisme international destiné à gérer les accords et à contenir les excès, les accords bilatéraux sont instables. Il est toujours tentant pour un des deux pays de jouer, même temporairement, une stratégie protectionniste malgré les représailles possibles si les relations commerciales avec son partenaire ne sont pas durables ou si son poids économique le met dans la position d'un pays leader.

Protection et croissance économique

Sur la longue durée, l'affaiblissement au plan mondial des politiques protectionnistes a accru l'ouverture des économies au commerce mondial et semble avoir été favorable à la croissance économique des pays exportateurs les plus dynamiques. La libéralisation des échanges a permis aux pays émergents de passer progressivement, au cours des années 1980-1990, du stade de pays exportateurs de matières premières à celui de pays exportateurs de produits manufacturés.

¹⁴ Johnson H.G., 1965, An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Custom Union, *Journal of Political Economy*, 73