

POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

Le protectionnisme : un frein à la croissance économique

Après des décennies de mondialisation des échanges commerciaux, le protectionnisme semble maintenant plus en vogue, notamment avec l'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche. Doit-on craindre cette nouvelle tendance? Comme les effets de la libéralisation des échanges ont été généralement positifs pour l'économie mondiale, une fermeture des marchés serait inévitablement néfaste. De plus, une montée des tarifs et des barrières commerciales ne nuit pas seulement aux pays visés, mais elle affecte aussi l'économie nationale. Généralement, de telles politiques engendrent des hausses de prix, des baisses de revenus réels, une diminution de la productivité ainsi qu'une appréciation de la devise qui annule en grande partie l'effet souhaité sur le solde commercial. Le pire scénario serait évidemment le déclenchement d'une guerre commerciale où tarifs, contraintes et représailles s'étendraient à plusieurs pays importants. Les bienfaits du libre-échange ne devraient cependant pas masquer les problèmes vécus par les secteurs ou les communautés touchés par la mondialisation. Une meilleure gestion publique de ceux-ci aiderait à convaincre la population que le protectionnisme n'est pas une bonne solution.

La mondialisation des dernières décennies

On peut dire que la tendance de la mondialisation a débuté à la fin de la Seconde Guerre mondiale lorsque plusieurs institutions internationales, comme l'Organisation des Nations unies (ONU), le Fonds monétaire international (FMI) ainsi que la Banque mondiale, ont été fondées et que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce a été mis en place. Le mouvement s'est accentué plus tard avec l'établissement du marché commun européen en 1957 et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 1961. Par la suite, l'implantation de zones bilatérales ou régionales de libre-échange et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995 ont accéléré la tendance. Durant les années 1990, il se créait en moyenne une trentaine de signatures d'accords de libre-échange par année. La proportion du PIB mondial couverte par des accords de libre-échange est passée d'un peu moins de 10 % en 1980 à 25 % en 2015.

Cette tendance a amené une baisse généralisée des tarifs imposés sur les importations ainsi qu'une diminution des autres types de barrières commerciales¹. Au sein des pays avancés,

¹ Parmi les barrières non tarifaires, on retrouve, entre autres : les quotas d'importation, les exigences en matière de contenu local, les pratiques discriminatoires en matière de marchés publics, les subventions intérieures, les lois antidumping, les exigences en matière de délivrance de permis, d'emballage ou d'étiquetage, les exigences sanitaires, environnementales ou concernant des méthodes inadmissibles de pêche, de chasse, de récolte ou d'extraction des ressources.

les tarifs moyens sont passés d'environ 10 % au début des années 1980 à moins de 5 % depuis le milieu des années 2000. Pour la même période, les tarifs des pays émergents sont passés de plus de 30 % à environ 10 %.

La remontée du protectionnisme depuis la récession de 2008-2009

La tendance de la mondialisation s'est atténuée au cours des années 2000. Chapeauté par l'OMC, le cycle de Doha de négociations d'une nouvelle libéralisation multinationale des échanges s'est soldé par un échec en 2006, notamment sur les questions agricoles. Les tentatives de faire renaître ces négociations en 2008 ont été tuées dans l'œuf par la crise financière et la récession.

Les problèmes économiques subis par l'ensemble de la planète en 2008 ont freiné l'ardeur libre-échangiste de plusieurs pays. La crise a amené plusieurs gouvernements à mettre en place des politiques budgétaires stimulantes, mais aussi plus recentrées nationalement. Ainsi, on a vu éclore plusieurs mesures de restriction du commerce. Elles peuvent être tarifaires, mais souvent réglementaires. La célèbre clause *Buy American* du programme de stimulation économique de l'administration Obama en 2009 est un exemple de ce type de politiques plus protectionnistes qui visaient à assurer un impact interne maximal au stimulus. Toujours aux États-Unis, la tendance s'est poursuivie et, selon le Center for Economic Policy Research, 636 mesures commerciales discriminatoires ont été mises en

François Dupuis, vice-président et économiste en chef • Francis Généreux, économiste principal

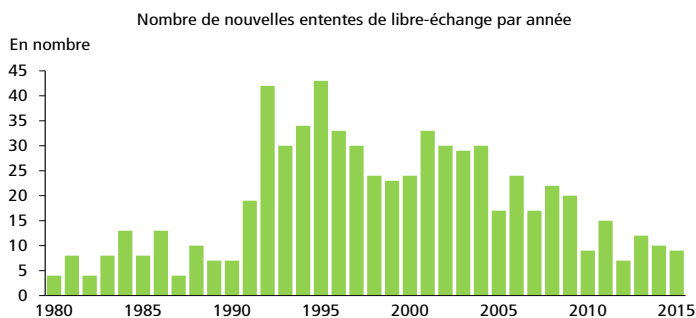
Desjardins, Études économiques : 514-281-2336 ou 1 866-866-7000, poste 5552336 • desjardins.economie@desjardins.com • desjardins.com/economie

NOTE AUX LECTEURS : Pour respecter l'usage recommandé par l'Office québécois de la langue française, nous employons dans les textes et les tableaux les symboles k, M et G pour désigner respectivement les milliers, les millions et les milliards. MISE EN GARDE : Ce document s'appuie sur des informations publiques, obtenues de sources jugées fiables. Le Mouvement des caisses Desjardins ne garantit d'aucune manière que ces informations sont exactes ou complètes. Ce document est communiqué à titre informatif uniquement et ne constitue pas une offre ou une sollicitation d'achat ou de vente. En aucun cas, il ne peut être considéré comme un engagement du Mouvement des caisses Desjardins et celui-ci n'est pas responsable des conséquences d'une quelconque décision prise à partir des renseignements contenus dans le présent document. Les prix et les taux présentés sont indicatifs seulement parce qu'ils peuvent varier en tout temps, en fonction des conditions de marchés. Les rendements passés ne garantissent pas les performances futures, et les Études économiques du Mouvement des caisses Desjardins n'assument aucune prestation de conseil en matière d'investissement. Les opinions et les prévisions figurant dans le document sont, sauf indication contraire, celles des auteurs et ne représentent pas la position officielle du Mouvement des caisses Desjardins. Copyright © 2017, Mouvement des caisses Desjardins. Tous droits réservés.

place depuis 2008². Selon l'OCDE et pour l'ensemble du G20, il s'est implanté 1 263 nouvelles mesures discriminatoires de 2009 jusqu'à la mi-octobre 2016³.

On remarque aussi que l'adoption de nouveaux traités de libre-échange est plus difficile, que ce soit par manque d'intérêt des autorités gouvernementales ou par les difficultés politiques, à les ratifier. Le nombre de traités de libre-échange continue d'augmenter, mais beaucoup plus lentement; d'environ trente par année durant les années 1990, le nombre de nouveaux accords est tombé à environ dix par année depuis la crise (graphique 1). Cependant, certains des plus récents accords ont quelquefois des portées plus vastes en termes de biens et services couverts ou de nombre de pays impliqués.

GRAPHIQUE 1 Les nouvelles ententes de libre-échange sont plus rares



Sources : Design of Trade Agreements Database et Desjardins, Études économiques

Effets sur l'économie mondiale

Cette récente montée de protectionnisme a des effets dommageables pour la croissance du commerce mondial. Le commerce de biens a évidemment chuté pendant la crise, un effet de la baisse de l'activité économique et du resserrement des conditions financières, notamment pour les produits de financement des exportations. On remarque toutefois que la croissance du commerce mondial enregistre depuis la reprise un rythme plutôt lent, à la fois symptôme et cause, de la faible progression de l'économie internationale (graphique 2).

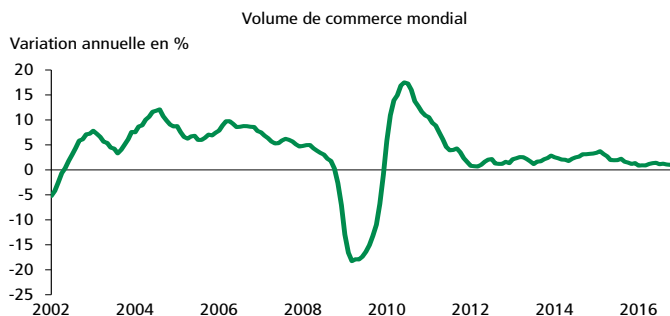
Des estimations de l'OCDE font état que si la libéralisation des échanges soutenait le même rythme qu'au cours des années 1990, la croissance annuelle du commerce mondial serait de 1 % à 2 % plus élevée⁴.

² Simon J. EVENETT et Johannes FRITZ, *Global Trade Plateaus: The 19th Global Trade Alert Report*, Global Trade Alert, CEPR Press, 13 juillet 2016, 120 p.

³ *16th report on G20 trade and investment measures*, Organisation de coopération et de développement économiques, novembre 2016, 115 p.

⁴ David HAUGH et collab., *Cardiac Arrest or Dizzy Spell: Why is World Trade So Weak and What can Policy Do About It?*, Organisation de coopération et de développement économiques, OECD Economic Policy Paper No. 18, 23 septembre 2016, 39 p.

GRAPHIQUE 2 Une croissance lente des échanges commerciaux internationaux



Sources : CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis et Desjardins, Études économiques

La poursuite de la montée du protectionnisme, notamment si elle devient plus généralisée, affecterait davantage l'économie mondiale. Selon l'OCDE, « le commerce ainsi que l'expansion des chaînes de valeur mondiales stimulent la croissance grâce à une productivité accrue en améliorant l'allocation des ressources, en facilitant les économies d'échelle et la spécialisation, en encourageant l'innovation et le transfert des connaissances et en favorisant l'expansion des entreprises plus productives et la sortie des entreprises les moins productives⁵ ».

L'aspect concernant la productivité est particulièrement important. La progression de la production potentielle d'une économie est une fonction de deux éléments : l'évolution de la productivité ainsi que la croissance démographique. Une productivité plus forte est donc un facteur essentiel à la bonne santé d'une économie. Le FMI recense trois façons dont le commerce international peut affecter positivement la productivité : 1) les importations augmentent la compétition pour les entreprises domestiques; 2) les intrants importés peuvent améliorer la variété et la qualité des biens intermédiaires disponibles aux entreprises; 3) les entreprises exportatrices peuvent apprendre directement ou indirectement de leurs activités sur les marchés extérieurs⁶.

Ainsi, en freinant les échanges internationaux et, par ricochet, en limitant tous les facteurs positifs à la croissance qu'il amène, incluant la productivité, le protectionnisme a des effets directs négatifs sur la croissance économique mondiale à court terme et aussi à long terme. L'OCDE estime que l'équivalent de 1,00 \$ US de revenu tarifaire supplémentaire provoquerait une perte de 2,16 \$ US des exportations mondiales et de 0,73 \$ US du revenu mondial⁷. Une meilleure croissance de l'économie internationale

⁵ *Ibid.*, 39 p.

⁶ *Subdued Demand: Symptoms and Remedies*, Fonds monétaire international, World Economic Outlook, octobre 2016, 289 p.

⁷ *Trade, policy and the economic crisis*, Organisation de coopération et de développement économiques, mai 2010, 12 p.

demanderait donc une poursuite de la mondialisation plutôt que son arrêt. De plus, la libéralisation des échanges peut aider à réduire la pauvreté dans les pays émergents et en développement⁸, un facteur non négligeable lorsque l'on considère le rattrapage qui reste à faire de ce côté.

Effets sur l'économie nationale

Généralement, lorsque les autorités gouvernementales choisissent d'implanter une nouvelle mesure protectionniste, c'est pour favoriser l'économie domestique. Les politiciens sont alors persuadés que les avantages économiques, financiers, sociaux ou politiques éclipsent les désavantages. Il peut être quelquefois vrai que certaines mesures ont un bilan positif; on peut penser aux cas des industries naissantes ou des secteurs névralgiques pour la sécurité d'un pays.

Toutefois, la théorie économique dicte que le protectionnisme est rarement une bonne idée. Dès les écrits d'Adam Smith au 18^e siècle ou de David Ricardo au 19^e, la pensée économique argumentait en faveur du libre-échange. À l'opposé de ces économistes classiques, même Karl Marx a fourni des arguments contre l'idée que le protectionnisme sauvera les travailleurs.

Quelles sont les conséquences négatives pour un pays à opter pour le protectionnisme?

Une hausse du protectionnisme a un effet direct négatif sur la croissance du PIB réel d'un pays. Selon une estimation du FMI, une hausse permanente de dix points de pourcentage des tarifs américains sur les importations en provenance de toutes les régions provoquerait une baisse permanente de 1 % du niveau du PIB réel⁹. Il y a plusieurs manières que les tarifs et les autres mesures protectionnistes peuvent affecter négativement une économie. Voici les principales :

Augmentation du coût des importations

Les tarifs font augmenter les coûts des équipements et des biens intermédiaires pour les importateurs. À court terme, même les prix des biens semblables fabriqués à l'intérieur du pays devraient augmenter à cause d'une hausse subite de la demande. La hausse des prix des intrants risque de provoquer une baisse possible de l'investissement des entreprises ou une diminution des profits des entreprises. Selon la même estimation du FMI, une hausse généralisée et permanente de 10 % des tarifs aux États-Unis amènerait un saut de 6 % des prix importés, cette hausse se résorberait en partie par la suite, pour une augmentation permanente de 2 %.

Augmentation des prix à la consommation

La hausse des prix des importations amène à court terme une augmentation des prix à la consommation, soit directement ou indirectement par l'effet sur le coût des intrants. La hausse des prix provoque une diminution du revenu disponible réel des ménages. On peut donc voir une augmentation de tarifs ou une restriction de l'offre de produits importés comme une taxe à la consommation payée par l'ensemble de la population. L'effet sur l'inflation a aussi des incidences sur la politique monétaire, car elle réduit la marge de manœuvre des banques centrales qui sont aux prises avec une hausse artificielle des prix. Finalement, on peut aussi s'inquiéter des politiques protectionnistes sur la redistribution des revenus. La mondialisation a permis de faire diminuer les prix de plusieurs biens, souvent des biens de base qui sont davantage consommés par les ménages moins fortunés (on peut penser aux importations provenant de la Chine). Cette « taxe » à la consommation est donc particulièrement régressive.

Réduction de l'efficacité économique

Comme vu auparavant, le protectionnisme a une incidence négative sur la productivité de l'économie en décourageant la compétition, la spécialisation, l'innovation et le transfert des connaissances. L'économie est ainsi moins apte à bien s'adapter à des changements technologiques ou à des revers de conjoncture. Une progression plus faible de la productivité amène une croissance plus basse du potentiel de l'économie.

Effets sur la devise

C'est peut-être la conséquence la plus sous-estimée. La hausse des tarifs, en abaissant les importations réelles, amène une anticipation d'amélioration de la balance commerciale. Toutefois, afin d'équilibrer ce changement avec un niveau fixe d'investissements étrangers, la devise s'appréciera en conséquence. Cette hausse du taux de change défavorisera les exportations sur les marchés extérieurs et appuiera les importations sur le marché intérieur. À terme, cet effet annule généralement le souhait initial d'améliorer la balance commerciale. Le FMI estime qu'une hausse généralisée de 10 % des tarifs américains amènerait une amélioration à court terme du solde commercial et une détérioration permanente par la suite d'environ 0,1 % en proportion du PIB. Cette hausse de la devise permet toutefois de limiter les pressions initiales sur les prix des importations et les prix à la consommation.

Représailles et guerres commerciales

Les effets négatifs énumérés jusqu'ici affectent l'économie nationale même sans récurrence des pays visés par les nouvelles politiques protectionnistes. Toutefois, les risques de représaille sont très importants. Si la mondialisation a été une source de prospérité assez généralisée, une guerre commerciale multilatérale ne pourrait qu'être très néfaste pour l'économie mondiale et toucherait évidemment le pays qui a déclenché la première salve. À ce sujet, il est bon de se rappeler la hausse généralisée de tarifs américains (loi Smoot-Hawley) au début de la crise des années 1930 et qui a exacerbé la Grande Dépression

⁸ *Global Trade Liberalization and the Developing Countries*, Fonds monétaire international, novembre 2001; Masato HAYASHIKAWA, *Trading Out of Poverty – How Aid for Trade Can Help*, Organisation de coopération et de développement économiques, novembre 2008, 28 p.

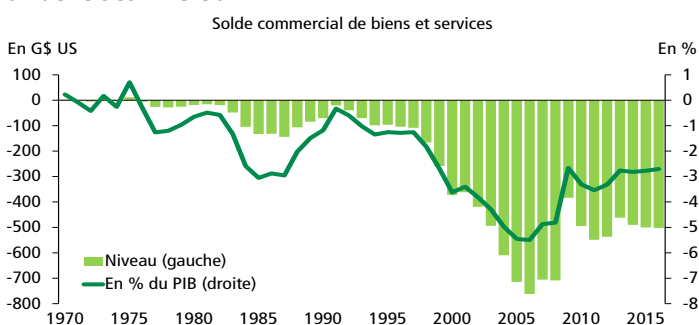
⁹ Derek ANDERSON et collab., *Getting to Know GIMF: The Simulation Properties of the Global Integrated Monetary and Fiscal Model*, Fonds monétaire international, IMF Working Paper WP/13/55, 27 février 2013, 66 p.

aux États-Unis et en a internationalisé les conséquences. Une guerre commerciale issue des intentions protectionnistes du gouvernement américain ou d'autres pays représente actuellement l'un des principaux risques pour l'économie mondiale et les marchés financiers.

Et en cas de déficit commercial?

Le protectionnisme est-il négatif s'il permet à un pays de passer d'un déficit à un surplus commercial? La politique économique mercantiliste répond non à cette question. Elle place le commerce mondial en termes de gagnants-perdants; les gagnants profitant d'une balance commerciale positive. En campagne électorale, Donald Trump semblait s'approprier ce cadre d'analyse simpliste pour critiquer la Chine, le Mexique et l'ensemble des accords de libre-échange. Il est vrai que les États-Unis enregistrent un fort déficit commercial depuis maintenant près de trois décennies (graphique 3). Mais est-ce un désavantage? En fait, le déficit commercial est plutôt le reflet de réalités économiques : que ce soit la vigueur relative de l'économie interne, la valeur de la devise ou le fait que les États-Unis demeurent un pôle d'attraction pour l'investissement étranger alors que l'épargne nationale américaine est relativement faible. Ce sont ces fonds étrangers qui permettent aux Américains d'acheter des biens à l'extérieur du pays et qui financent le déficit commercial. Un solde négatif n'est donc pas nécessairement mauvais pour une économie. Cette perception provient surtout du calcul usuel des comptes nationaux où l'on ajoute à la demande intérieure les exportations et l'on soustrait les importations. Il faut toutefois rappeler que cette soustraction doit s'effectuer uniquement pour éviter le double comptage alors que la consommation, l'investissement résidentiel, l'investissement des entreprises, la variation des stocks et les dépenses gouvernementales peuvent déjà inclure des biens et services importés.

GRAPHIQUE 3 Depuis les années 1970, les États-Unis enregistrent constamment un déficit commercial



Sources : Bureau of Economic Analysis et Desjardins, Études économiques

De plus, est-ce qu'une augmentation des mesures protectionnistes peut aider à améliorer le solde commercial? Comme nous l'avons vu plus haut, les changements amenés par une telle politique auraient plutôt tendance à augmenter la valeur de la devise, inversant les effets sur les prix des importations et augmentant les prix des exportations sur les marchés étrangers, ramenant ainsi la balance commerciale près de son niveau initial.

Avantages, désavantages et remèdes

Dans la plupart des cas, les coûts des mesures protectionnistes décrites plus haut sont souvent plutôt diffus. La baisse du revenu disponible causée par l'augmentation des prix est partagée par une grande partie de la population. La baisse de compétitivité des entreprises se manifeste généralement à plus long terme et affecte davantage le potentiel de l'économie que la croissance du PIB réel dans un court délai.

Toutefois, les problèmes causés par la mondialisation ou l'ouverture des échanges sont souvent plus visibles. La fermeture d'une entreprise incapable de s'adapter ou le déclin de tout un secteur industriel peuvent facilement être représentés par les difficultés économiques et sociales d'une région, d'une communauté ou d'une catégorie de travailleurs. Par exemple, l'ouverture des marchés a eu des répercussions importantes pour le secteur manufacturier dans la plupart des pays avancés, notamment aux États-Unis. Le besoin de travailleurs dans la fabrication a diminué à cause du déplacement des activités à l'extérieur du pays et, surtout, à cause d'une plus grande productivité (innovation et robotisation). Une situation problématique très ciblée régionalement a souvent plus de poids médiatique et politique qu'un gain plus grand, mais plus diffus.

Il est donc important de permettre aux secteurs et aux communautés touchés par l'ouverture des marchés de s'adapter. La mauvaise réputation de la mondialisation et le renouveau du protectionnisme auraient sans doute pu être évités si les autorités publiques avaient pris davantage conscience des problèmes potentiels et avaient tenté de les résoudre. On peut penser à des programmes de conversion et d'adaptation des entreprises, de formation des travailleurs, de soutien aux communautés ou d'aide à la mobilité de la main-d'œuvre disponible. Il n'est toutefois pas trop tard pour tirer des leçons des dernières décennies. Il serait avantageux pour l'économie mondiale de continuer à se développer par une ouverture accrue des marchés, tout en appuyant ceux qui seront inévitablement affectés.

Francis Généreux, économiste principal