A usage officiel **C/MIN(2009)9/ANN4**

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development **23-Jun-2009**

Français - Or. Anglais

CONSEIL

C/MIN(2009)9/ANN4
A usage officiel

Conseil au niveau des Ministres, 24-25 juin 2009

RAPPORT SUR LA RÉPONSE STRATÉGIQUE :

RAPPORT LIMINAIRE SUR LES CONSÉQUENCES DES MESURES DE POLITIQUE COMMERCIALE PRISES POUR FAIRE FACE À LA CRISE ÉCONOMIQUE

Déclassifié

JT03267123

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

Cette note préliminaire du Secrétariat invite à :

- continuer de résister à toute forme de protectionnisme, en particulier sous forme de mesures tarifaires et non tarifaires,
- …établir un calendrier ferme de retrait de ces mesures, lorsqu'elles existent ;
- mener à bien un PDD équilibré et ambitieux qui donnerait une grande impulsion à l'économie mondiale et enverrait un signal puissant et positif aux marchés mondiaux ;
- maintenir et renforcer l'aide aux pays en développement et aux autres pays gravement touchés, y compris dans le cadre de l'initiative d'aide pour le commerce.

En 2009, le Comité des échanges de l'OCDE continuera d'analyser tout l'éventail des réponses à la crise économique, pour apporter des informations à l'appui des décisions des pouvoirs publics.

Expliquer (et démystifier) l'effondrement des échanges

1. L'activité commerciale s'est effondrée au cours des derniers mois de 2008 et la baisse s'est poursuivie sur les premiers mois de 2009. En valeur, et par rapport à la période correspondante de l'année précédente, les exportations totales de marchandises de la zone OCDE ont reculé de 13.1 % et les importations de 12 % au dernier trimestre de 2008. Ces chiffres contrastent avec les forts taux de croissance, supérieurs à 15 %, encore enregistrés pour ces agrégats au troisième trimestre de 2008. Selon des données provisoires, le déclin continue en 2009, mais à des taux moins spectaculaires. L'OCDE prévoit actuellement que la diminution, année sur année, de la valeur réelle des échanges en 2009 sera aux alentours de 13 %. Comme l'illustre le graphique 1, les autres récessions économiques étaient marquées par un effondrement de l'activité commerciale mais, le déclin actuel semble un encore plus prononcé que lors des épisodes antérieurs.

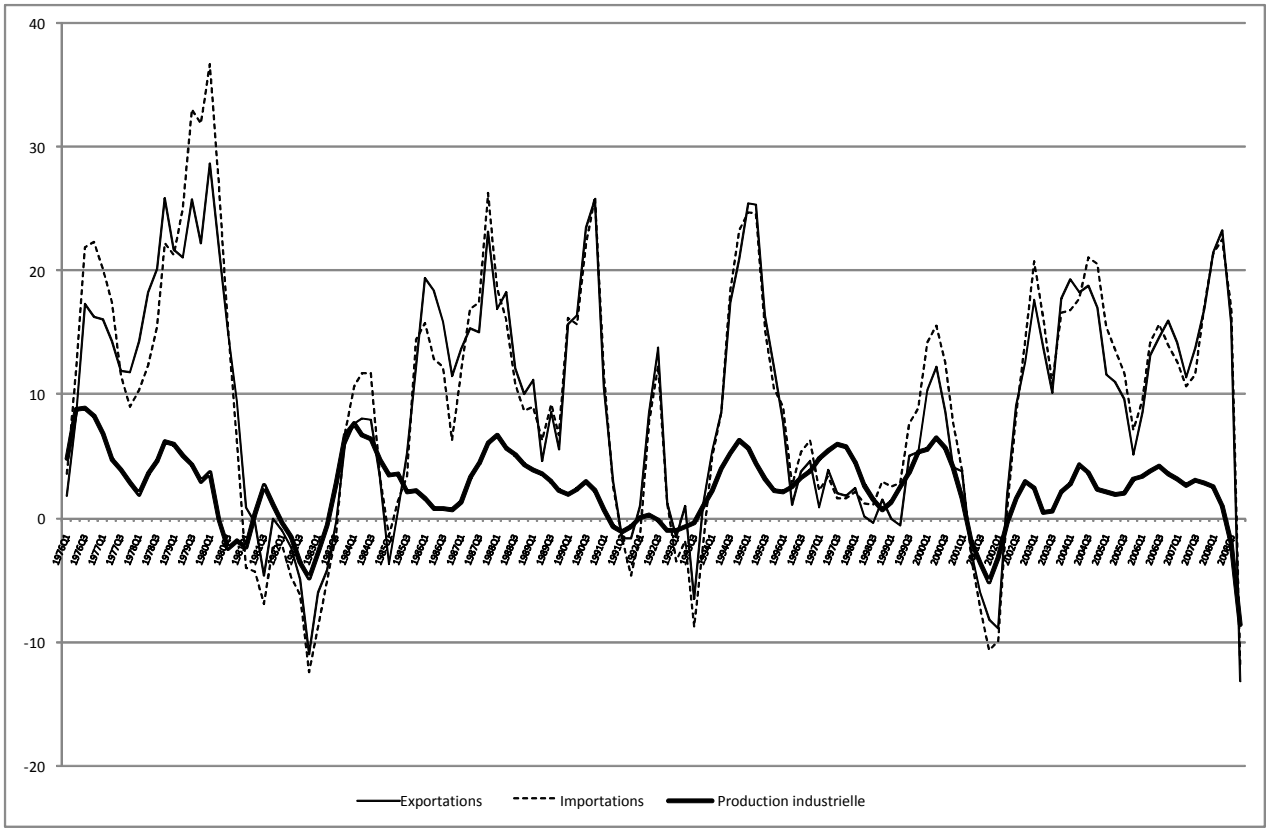
2. Comment la chute des échanges s'explique-t-elle ? Elle a été imputable à plusieurs facteurs mais les données empiriques disponibles jusqu'à présent semblent indiquer que c'est principalement la contraction de la demande qui a provoqué l'effondrement de l'activité commerciale et non l'inverse. Dans un contexte de crise financière et de tarissement du crédit, la demande de biens de consommation (tels que les voitures), hautement tributaire de l'offre de crédit, s'est elle aussi repliée. Les ménages, par aversion au risque, ont différé leurs achats discrétionnaires et se sont mis à épargner davantage. La montée du chômage a ajouté à la faiblesse de la consommation. Les entreprises, grandes et petites, ont annulé ou reporté leurs décisions d'investissement faisant face, elles aussi, à des difficultés d'accès au crédit ou développant une plus grande aversion au risque.

3. En première analyse, il semblerait donc que le recul des échanges, quoique beaucoup plus spectaculaire, concorde, de manière générale, avec celui du PIB. Au Japon, au Royaume-Uni et aux États-Unis, le ralentissement de la croissance du PIB a précédé l'effondrement de l'activité commerciale, tandis qu'au Canada, en France, en Allemagne et en Italie l'évolution des taux de croissance du PIB et des échanges a été plus ou moins synchronisée. Cela semblerait indiquer que, dans certains pays de l'OCDE, la diminution de la demande d'importation a été une conséquence inévitable de la contraction de la demande

intérieure, alors que, dans d'autres pays Membres et non membres de l'Organisation qui sont plus tournés vers l'exportation, la contraction de la production a peut-être résulté d'un repli de la demande extérieure.

Graphique 1. Exportations, importations et production industrielle de l'OCDE : évolution sur longue période

(taux de croissance par rapport à la période correspondante de l'année précédente)



Source : Principaux indicateurs économiques de l'OCDE.

4. Même si l'effondrement du commerce international auquel nous assistons aujourd'hui est de plus grande ampleur que dans le passé, le phénomène n'a rien d'inattendu. De fait, on sait que les échanges, en proportion du PIB, augmentent au fur et à mesure que la mondialisation et la fragmentation des réseaux de production s'accentuent. Plus que jamais, la production implique aujourd'hui l'assemblage de composants fabriqués dans différents pays et pouvant franchir les frontières à plusieurs reprises. Au niveau le plus élémentaire, cette internationalisation grandissante se traduit par l'augmentation du ratio mondial échanges/PIB. Au début des années 60, un dollar de valeur ajoutée générée dans le monde était associé à environ 12 cents d'échanges internationaux ; alors que en 2008, un dollar de valeur ajoutée était associé à plus de 30 cents d'échanges internationaux.

5. Pour interpréter les chiffres du commerce, il importe de distinguer les variations en valeur des variations en volume. Dans de nombreux pays, la diminution des échanges est moins spectaculaire en volume qu'en valeur (pour la Norvège et l'Italie, par exemple). Par ailleurs, le recul des importations nominales des États-Unis sur la période de 12 mois terminée en février 2009 a été imputable, pour moitié environ, à une baisse des prix des matières premières (tel que le pétrole), elle-même due principalement à l'effondrement des prix des produits de base (Francois et Woerz, 2009). On observe aussi des différences selon les secteurs. La contraction réelle des exportations des États-Unis a été concentrée pour l'essentiel

dans les secteurs de l'automobile et des biens d'équipement, et l'on retrouve ce schéma dans d'autres pays – ce qui, une fois encore, révèle à priori un degré élevé de cohérence entre l'évolution du PIB et celle des échanges.

6. L'accès au financement, dont dépend une très grande part du commerce international, paraît aussi être devenu de plus en plus difficile (comme l'accès au crédit plus généralement). Environ 90 % des transactions commerciales sont financés à l'aide d'une forme quelconque de crédit, d'assurance ou de garantie. La majeure partie des échanges est financée par des crédits à court terme (moins d'un an), généralement obtenus auprès des banques, encore que des financements puissent aussi être fournis directement par les entreprises. Même s'il est difficile de discerner la cause de l'effet, il ne fait aucun doute que les négociants ayant besoin de financements à court terme se sont trouvés confrontés à des coûts plus élevés et ont eu généralement des difficultés à obtenir les crédits nécessaires. Le financement des échanges implique souvent des transactions entre banques, notamment les banques locales des pays importateurs. L'incertitude qui a été à l'origine de la réticence des banques à traiter les unes avec les autres a nui aux flux de financements à court terme destinés aux échanges. On peut prendre comme indicateur du financement des échanges le volume des crédits à court terme à l'exportation assurés par l'Union of International Credit and Investment Insurers, regroupant les assureurs du crédit dans les 49 pays qui représentaient environ 10 % du commerce mondial en 2007. La croissance de cet indicateur était devenue négative au troisième trimestre de 2008 et la chute s'est encore accentuée jusqu'à la fin de l'année et au cours du premier trimestre de 2009. Il n'est pas possible de déterminer si l'évolution observée est liée au durcissement des conditions du crédit ou à la forte contraction des exportations, ou à ces deux facteurs réunis.

Le contexte de la politique commerciale

7. Nous avons vu que la contraction spectaculaire des échanges semble à peut près correspondre, et être imputable, à l'évolution de l'offre et de la demande, reflétant elle-même les problèmes des marchés de crédit et le niveau moins élevé de confiance des consommateurs et des entreprises. Les difficultés d'accès au financement à court terme du commerce international a sans doute aggravé la situation.

Financement des échanges et crédits à l'exportation

8. Les membres du Groupe de travail de l'OCDE sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation ont pris des mesures dès l'automne 2008 afin d'assurer la continuité des flux d'échanges en offrant un soutien public pour les crédits à l'exportation à court terme et à moyen/long terme. Les Membres de l'OCDE (ainsi que les non-membres) ont adopté une série de mesures nationales telles que l'apport de financements directs pour les exportations, maintenu ou accru les volumes potentiels de garanties publiques des crédits à l'exportation et d'assurances, facilité l'accès à leurs programmes de soutien public et offert de nouvelles facilités financières spéciales face à la crise. Une action collective a aussi été entreprise sous la forme de deux Déclarations successives, en novembre 2008 et en avril 2009, de l'« OCDE élargie » (avec la participation de non-membres comme le Brésil, la Chine, l'Estonie, l'Inde, l'Indonésie, Israël, la Roumanie, la Fédération de Russie et la Slovénie et d'institutions telles que le FMI, le Groupe de la Banque mondiale et l'OMC). Ces Déclarations soulignent la détermination des gouvernements et des institutions participantes à maintenir le soutien aux crédits à l'exportation et à assurer une capacité suffisante en vue de faciliter les flux d'échanges internationaux. L'OCDE se réunira régulièrement pour suivre les progrès du financement des échanges et des crédits à l'exportation et faciliter les échanges d'informations sur les mesures prises.

Instruments de politique commerciale

9. En ce qui concerne la politique commerciale en elle-même, les grandes nations prenant part aux échanges internationaux paraissent avoir résisté jusqu'à présent aux pressions protectionnistes qui sont

inévitables lorsque la production s'effondre et que l'emploi est menacé. Un nombre relativement restreint de pays ont majoré leurs droits de douane, généralement dans des secteurs spécifiques tels que l'acier ou la chaussure, ou encore pour certains produits agricoles. Quasiment aucun pays n'a eu recours à un relèvement général des droits de douane dans de multiples secteurs. Dans certains cas isolés, les conditions d'octroi de licences d'importation ont été durcies, il a été apporté des modifications à des mesures techniques qui pourraient limiter les échanges et l'on a observé un recours accru aux mesures antidumping, compensatoires et de sauvegarde. Dans l'ensemble, il n'y a pas d'application généralisée de mesures de protection renforcées, mais certaines mesures susceptibles d'influer sur des secteurs spécifiques ont été prises.

10. Les dangers d'un retour en arrière dans la situation actuelle sont parfaitement compris, de même que les risques de désorganisation des chaînes logistiques mondiales complexes. On note même des signes encourageants indiquant que les pays comprennent parfaitement la nécessité de réduire davantage les distorsions commerciales afin de surmonter les difficultés à court terme et de mieux armer leurs économies pour une reprise dans laquelle les échanges joueront un rôle important. Plusieurs pays ont en réalité abaissé leurs droits de douane, tantôt de manière ciblée, tantôt de manière générale, notamment le Mexique. Plusieurs autres ont adopté une démarche positive en réduisant ou en supprimant les droits de douane et taxes à l'exportation. Sur 140 mesures recensées par l'OMC en mars 2009, près d'un tiers étaient de nature à accroitre l'ouverture des marchés.

Effets sur les échanges des mesures de relance

11. Les mesures nationales peuvent aussi avoir des effets discriminatoires ou créer des distorsions, à la fois directement et en raison des risques de représailles. Les paragraphes qui suivent examinent de manière générale les effets que peuvent avoir les subventions sectorielles ou les mesures touchant les marchés publics ou les infrastructures.

Subventions sectorielles

12. Les subventions sectorielles présentent des risques importants de distorsion des échanges. Qu'elles prennent la forme de dons, de prêts, de subventions à l'emploi ou d'allégements fiscaux, elles peuvent être conçues et exprimées comme des subventions à la production. Elles placent d'autres secteurs nationaux peut-être plus efficaces dans une situation compétitive défavorable. Les distorsions des échanges qu'elles créent sont aggravées par les concessions similaires accordées par d'autres pays pour donner à leurs propres industries des chances identiques. Les subventions sectorielles peuvent introduire des distorsions aux échanges encore plus graves si elles sont assorties de conditions qui interfèrent avec les décisions des entreprises (conditions relatives à l'implantation des unités de production dans le cas des multinationales, ou à l'origine des intrants, ou créant une discrimination explicite entre les entreprises et les travailleurs nationaux et étrangers par exemple). De telles mesures risquent aussi de donner lieu à des représailles sous forme de mesures directes de renforcement de la protection douanière ou de subventions sectorielles équivalentes.

13. À mesure que les gouvernements commenceront à réduire leurs dépenses budgétaires déficitaires et que les industries qui doivent remédier à leurs surcapacités et procéder à des ajustements structurels feront face à la concurrence, le risque d'une demande de renforcement de la protection douanière pourra s'accentuer. Les pouvoirs publics doivent réaliser qu'il sera plus difficile à l'avenir qu'il ne l'est actuellement de résister aux appels à la protection des secteurs qui ont reçu des aides généreuses. Il serait avisé de prévoir sans retard des « stratégies de sortie » qui permettront de supprimer de façon méthodique et au bon moment les mesures prises, avant qu'elles ne soient solidement enracinées.

Marchés publics

14. De fortes pressions politiques s'exercent pour que de nouvelles dispositions en faveur de l'achat de produits nationaux figurent dans les opérations de renflouement ou dans les marchés publics mis en place dans le cadre de projets d'infrastructures, mais il ne faut pas y céder. De telles mesures peuvent conduire à un accroissement des coûts et de l'inefficacité. Là encore, les risques de représailles sont réels. Comme de nombreux gouvernements consacrent d'importants budgets à des projets d'infrastructures, tout recours important au nationalisme économique fera peser une lourde menace sur les échanges, et en définitive sur la reprise. En revanche, une décision concertée des pays de ne pas adopter de dispositions nouvelles en faveur de l'achat exclusif de produits nationaux pourrait témoigner avec force de l'importance accordée par les gouvernements à l'ouverture des marchés, aujourd'hui et pendant la période de reprise.

Infrastructures

15. Les investissements réalisés en faveur des infrastructures matérielles et humaines constituent à cet égard l'un des instruments permettant de stimuler la demande tout en générant le moins de distorsions aux échanges. En même temps, des investissements bien planifiés peuvent préparer l'économie à la reprise, au moment où les gains de compétitivité apportés par l'amélioration des réseaux de transports, de l'enseignement et du niveau de compétences ou des télécommunications contribueront à placer l'économie mondiale sur la voie d'une croissance plus durable. Ce type d'investissement, à condition de ne pas comporter de disposition discriminatoire d'attribution des marchés, ne présente pas les effets de perturbation des échanges ni les risques de représailles associés aux initiatives sectorielles.

Aspects touchant les pays en développement

16. De nombreux pays développés ont pu se doter de vastes programmes de renflouement de l'économie, représentant jusqu'à 5 % du PIB dans certains cas, alors que les pays en développement n'ont pas la capacité budgétaire de faire de même. C'est pourquoi toute riposte provenant de ces pays prendra probablement la forme de mesures commerciales directes. L'écart entre les droits de douane appliqués et les taux consolidés y est souvent plus grand que dans les pays de l'OCDE, mais le recours à de telles mesures serait encore plus néfaste pour leurs propres économies que pour les pays visés.

17. Les pays en développement et les économies émergentes sont très durement touchés par l'effondrement des flux commerciaux. Il est essentiel d'aider les pays à revenu faible et moyen dans la situation actuelle d'incertitude économique et de perturbations des échanges. Il faut soutenir et renforcer l'aide au développement en général, et celle qui vise le commerce en particulier, pour que les économies les moins développées réussissent, par leurs stratégies de développement, à stimuler les exportations de biens et de services, à mieux s'intégrer au système commercial multilatéral et à tirer profit de la libéralisation des échanges.

Action publique à court et à moyen terme – Pour l'adoption de principes directeurs sur les « pratiques exemplaires »

18. Les gouvernements devront continuer de résister aux pressions protectionnistes et expliquer les raisons pour lesquelles ils le font. Les pressions en faveur de mesures protectionnistes ne vont pas disparaître et pourront s'intensifier si la crise économique se prolonge et que la reprise tarde. En fait, lorsque le déficit systématique des gouvernements commencera de diminuer et que les secteurs nécessitant des ajustements structurels devront de nouveau faire face aux pressions de la concurrence, la demande de renforcement des protections douanières risque de s'accentuer.

19. Aujourd'hui plus que jamais, il faut évaluer avec attention les ensembles de mesures mis en place. Des mesures qui semblent anodines individuellement peuvent parfois se combiner et présenter les

mêmes effets que des politiques fortement créatrices de distorsions. Par exemple, une hausse des droits de douane combinée à une subvention à la consommation, équivaut à peu près à une subvention à la production unitaire. Il faut aussi éviter que les mesures en faveur d'une croissance plus « verte » ne soient protectionnistes, qu'il s'agisse de préserver les industries nationales respectueuses de l'environnement ou de restreindre les échanges de produits jugés peu écologiques dans le cadre d'un programme gouvernemental. Les effets de l'ensemble des mesures incitatives (et dissuasives) sur la prise de décisions économiques doivent faire l'objet d'une attention permanente.

- **La réponse la plus immédiate face à la crise aujourd'hui consiste à continuer de résister aux pressions protectionnistes pour ne pas porter directement préjudice à l'économie nationale et éviter une spirale de représailles qui serait dommageable pour tous.**

20. La volonté de ne pas renforcer directement le protectionnisme sera particulièrement efficace si elle englobe les mesures qui résultent légalement des règles de l'OMC ainsi que celles manifestement illégales ou d'une légalité douteuse. Des études récentes ont montré qu'une majoration de tous les droits de douane à partir des taux appliqués actuellement jusqu'au niveau du taux consolidé maximal entraînerait des coûts élevés, même sans tenir compte des effets négatifs d'une telle instabilité de l'action publique sur la confiance des négociants, qui doivent pouvoir compter sur une prévisibilité maximale pour continuer leurs activités.

- **Les efforts accomplis pour résister aux pressions protectionnistes devraient s'étendre aux mesures non tarifaires comme les licences d'importation, les droits et restrictions à l'exportation, les subventions à l'exportation, les initiatives favorisant l'achat de produits locaux, ainsi que les réglementations techniques nouvelles ou modifiées dont le but est protectionniste ou les effets discriminatoires. Ceci devrait inclure le protectionnisme « vert ».**

- **Si des mesures qui introduisent une distorsion des échanges sont déjà en vigueur, il convient de les retirer, ou d'annoncer un calendrier ferme de retrait.**

21. Le système multilatéral et fondé sur des règles incarné par l'OMC a apporté la preuve de son utilité au cours de cette période difficile, en réduisant la marge de manœuvre des pays tentés par le protectionnisme. Les principaux pays qui prennent part aux échanges, membres ou non membres de l'OCDE, savent bien ce qui est en jeu et se sont abstenues dans la plupart des cas de recourir aux diverses possibilités légales d'augmentation des droits de douane ou d'élever d'autres obstacles dans le cadre de l'OMC. Cependant, les pressions vont subsister, surtout lorsque les dépenses se réduiront par rapport aux niveaux très élevés associés aux efforts de reprise. Pour aider les gouvernements à résister à ces pressions et optimiser la contribution des échanges à la reprise, il est temps de mener à bien les négociations du PDD. Il n'existe en effet pas de meilleur moyen de résister à des pressions continues que de « verrouiller » les importantes avancées de l'ouverture des marchés qui sont à notre portée.

- **Les négociations du PDD devraient être amenées à une conclusion équilibrée et ambitieuse.**

22. La transparence est nécessaire pour garantir l'équité des règles du jeu en matière de financement des échanges. Presque par définition, les mesures de soutien prises dans ce domaine sont appliquées à l'échelle nationale, car elles visent avant tout à soutenir les exportateurs nationaux. Les mesures incontrôlées de soutien aux crédits à l'exportation peuvent présenter des effets discriminatoires, surtout si elles deviennent permanentes. C'est pourquoi il faut rester vigilant et veiller à ce que le suivi fasse partie intégrante de l'action publique.

- **Les mesures de crédits à l'exportation prises pour faire face à la crise ne doivent être maintenues que jusqu'au redressement des marchés ; elles doivent être conformes aux obligations internationales et à de saines pratiques de souscription.**

23. S'il est décidé d'apporter une aide à un secteur particulier, les « pratiques optimales » suivantes devraient en réduire les effets de distorsion des échanges :

- **L'aide devrait se limiter aux secteurs présentant une importance systémique (c'est-à-dire les secteurs essentiels au fonctionnement global de l'économie).**
- **L'aide devrait être limitée dans le temps et associée à une stratégie de sortie clairement définie et à une date de retrait plausible.**
- **Elle ne devrait être assortie d'aucune condition susceptible d'interférer avec des décisions commerciales.**
- **Elle ne devrait être assortie d'aucune condition favorisant explicitement des fournisseurs ou des travailleurs locaux ou nationaux.**
- **Elle ne devrait créer aucune discrimination entre les entreprises nationales et sous contrôle étranger**.

24. Il faut maintenir et renforcer l'aide aux pays en développement et aux autres pays gravement touchés, notamment par l'aide pour le commerce. C'est une condition essentielle pour que les pays les moins riches, durement éprouvés par l'effondrement des échanges, ne souffrent pas de façon disproportionnée et puissent sortir de la crise en bénéficiant d'une croissance plus forte et de perspectives de développement plus prometteuses qu'en l'absence d'aide. L'initiative d'aide pour le commerce est plus que jamais essentielle pour aider les fournisseurs dans les pays à faible revenu à accroître leurs capacités et à accéder aux marchés mondiaux

Le Comité des échanges de l'OCDE : prochaines étapes

25. Fin avril 2009, le Comité des échanges de l'OCDE est convenu de procéder à l'analyse des effets sur l'économie et sur les échanges, à court et à long terme, de l'ensemble des mesures publiques prises face à la crise. Ces travaux viennent de commencer ; la présente note a été établie par le Secrétariat et rend compte à titre tout à fait préliminaire des travaux des semaines passées.

26. Le Comité des échanges poursuivra l'an prochain ses travaux d'analyse, qui complètent bien l'activité de suivi de l'OMC. À mesure des résultats obtenus, il s'efforcera de définir les caractéristiques des mesures aux effets de distorsion des échanges les moins marqués et les meilleures pratiques, de façon à aider les gouvernements à travailler ensemble pour atténuer les effets négatifs des mesures qu'ils sont susceptibles de prendre et à concevoir pour la reprise un cadre d'action publique qui permettrait de réduire les distorsions aux échanges internationaux.

27. Le Comité des échanges accentue ses efforts pour communiquer plus énergiquement et mieux sensibiliser le public aux dangers du protectionnisme et aux avantages d'une plus grande ouverture des marchés.