

# C L'incidence des préoccupations en matière de sécurité sur le commerce

Ces dernières années, une série de crises ont changé la façon dont le commerce et les interdépendances sont perçus. Ce qui était considéré comme essentiel pour le progrès et la sécurité économiques est parfois vu aujourd'hui comme une source de risques qu'il est nécessaire de limiter. En outre, les préoccupations en matière de sécurité ne s'expriment plus seulement en référence aux conflits, mais recouvrent la notion beaucoup plus large de sécurité économique. Et s'étendent ainsi plus largement à la politique commerciale. Ce chapitre met en évidence qu'en dépit des perturbations subies par les chaînes d'approvisionnement mondiales le commerce demeure une source de sécurité, en particulier lorsqu'il s'inscrit dans un système multilatéral fondé sur des règles. Il montre que la fragmentation fragiliserait la sécurité et augmenterait la probabilité de conflits, alors que la remondialisation constitue une piste plus prometteuse pour renforcer la sécurité à l'avenir.

## TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	52
2. L'évolution de la relation entre commerce et sécurité	52
3. Il est peu probable que la fragmentation renforce la sécurité	61
4. La remondialisation peut contribuer à l'avènement d'un monde plus résilient et donc plus sûr	62
5. Conclusions	66

## POINTS CLÉS



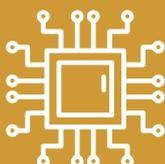
Le système commercial multilatéral est de plus en plus impacté par la montée des préoccupations en matière de sécurité. Les différentes crises qui sont survenues dans un laps de temps très court ont amené à une prise de conscience sur les risques croissants liés à la géopolitique, à la santé et au changement climatique. Ainsi, les concepts de la sécurité recouvrent beaucoup plus de questions que la définition que l'on en donne habituellement et qui se limite aux conflits. Cela a des conséquences importantes pour le système commercial multilatéral, comme le montre, par exemple, l'augmentation du nombre de préoccupations commerciales concernant la sécurité.

---



Le commerce est essentiel à la sécurité économique car il permet la diversification. Son rôle a été central pour répondre aux fortes variations de la demande pendant la crise liée à la COVID-19 et permettre aux importateurs de produits alimentaires de s'adapter face à la guerre en Ukraine. Cela a donné lieu à des perturbations dans les deux cas, mais les faits montrent qu'avec un commerce moins ouvert l'impact aurait été encore plus important. Bien que la relation entre le commerce et les conflits soit plus complexe, des données empiriques laissent entendre que le commerce joue un rôle de réduction des conflits. Le système multilatéral fondé sur des règles est crucial pour que le commerce puisse jouer ce rôle positif.

---



La fragmentation tend à compromettre la sécurité et à accroître la probabilité de conflits. Les politiques qui contribuent à la fragmentation sont difficiles à mettre en œuvre et peu susceptibles d'atteindre leurs objectifs. Les alliances peuvent s'avérer volatiles et les crises géopolitiques sont difficiles à prévoir. Même si un nombre de partenaires commerciaux plus limité réduit l'exposition aux risques géopolitiques, il accroît l'exposition à d'autres risques comme les catastrophes naturelles. L'origine des chocs à venir étant inconnue, la stratégie la plus sûre consiste à maintenir un grand nombre de fournisseurs potentiels à travers le monde.

---



Grâce à la remondialisation, le commerce peut contribuer davantage à la sécurité. La diversification serait grandement facilitée si l'on parvenait à éliminer les obstacles actuels au commerce là où ils sont élevés, par exemple dans l'agriculture et les services, ou dans les économies qui ne participent pas aux chaînes de valeur mondiales. L'OMC offre une plate-forme qui permet d'échanger et de régler pacifiquement des différends, et peut contribuer à l'élimination des sources d'obstacles entre les économies, notamment en favorisant la transparence. Les initiatives de réforme en cours sont à même de renforcer considérablement la capacité du système à promouvoir la sécurité mondiale.

---

## 1. Introduction

Ce chapitre examine les liens entre la sécurité, d'une part, et le commerce et la coopération à l'échelle internationale, d'autre part. Il s'efforce d'abord de démontrer – sans prendre position sur les vues exprimées par les Membres à ce sujet – en quoi les préoccupations en matière de sécurité impactent de plus en plus la politique commerciale, à mesure que la perception des risques par les pouvoirs publics évolue face aux chocs qui se succèdent. Le chapitre évalue ensuite les connaissances sur le rôle du commerce en matière de sécurité et de conflits économiques.

Le chapitre démontre ensuite que la fragmentation tend à fragiliser la sécurité et à accroître la probabilité de conflits. Il conclut en expliquant en quoi la remondialisation constitue une piste plus prometteuse pour renforcer la sécurité à l'avenir. Il existe encore trop de secteurs et d'économies qui ne peuvent pas participer au système commercial multilatéral, souvent parce qu'ils se heurtent à d'importants obstacles au commerce. La résolution de ce problème permettrait de stimuler la diversification. L'adaptation des règles de l'OMC ainsi que leur élargissement pourraient également contribuer à éviter les restrictions commerciales en temps de crise et à limiter le chevauchement toujours plus important entre les questions de politique commerciale et de sécurité.

Le présent chapitre emploie souvent les quatre expressions et termes suivants : sécurité, conflit, sécurité économique et résilience. Le terme « sécurité » est utilisé comme un terme général qui englobe la sécurité et les conflits économiques. L'expression « sécurité économique » recouvre des questions telles que l'accès aux matières premières essentielles, ou à d'autres intrants de production, ou la capacité qui permet de les produire. Plus formellement, le rapport définit la « sécurité économique » – en empruntant la définition de la résilience utilisée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC, 2021a) – comme la capacité d'un système, y compris les ménages, les entreprises et les pouvoirs publics, à prévenir les chocs, à s'y préparer, à y faire face et à s'en remettre. Dans ce rapport, le terme « résilience » sera utilisé dans un sens plus strict dans le contexte de la réponse aux crises, alors que l'expression « sécurité économique » s'appliquera de façon plus générale à la réponse aux crises et à leur prévention. Le terme « conflit » est employé lorsqu'il est fait référence à la sécurité, dans un sens plus traditionnel qui renvoie aux différends militaires.

## 2. L'évolution de la relation entre commerce et sécurité

Cette section illustre la montée des tensions dans le système commercial multilatéral en raison de l'attention croissante portée à la sécurité. Elle examine ensuite

les éléments permettant d'apprécier la relation entre commerce et sécurité.

### a) En quoi la politique commerciale est-elle le reflet de préoccupations plus larges et de plus en plus vives en matière de sécurité ?

Le rôle que le commerce joue dans la réduction des risques et de la volatilité par la promotion de la diversification est reconnu depuis longtemps. Ainsi, la Décision de 1993 sur les mesures en faveur des pays les moins avancés adoptée dans le cadre du Cycle d'Uruguay mentionne explicitement le commerce comme moyen de contribuer à la diversification de la production et des exportations.<sup>1</sup> Une étude récente laisse entendre que l'objectif de limiter le risque de volatilité de la demande est un déterminant important de la structure des échanges internationaux et peut accroître les gains de bien-être tirés du commerce (Esposito, 2022).

Les préoccupations liées à la sécurité et géopolitiques ont toujours constitué un aspect important du système commercial multilatéral. Le prédécesseur de l'OMC, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), était en partie une réponse aux effets désastreux de deux guerres mondiales et à la première ère de démondialisation dans laquelle la logique des blocs sous-tendant le commerce avait commencé à l'emporter sur la coopération multilatérale. En tant que l'un des piliers du système international établi au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le GATT avait pour but de promouvoir la coopération et de s'attaquer aux causes fondamentales de la guerre de concert avec les Nations Unies, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) (Mavroidis, 2008). Plus récemment, l'accession à l'OMC de plusieurs États fragiles et touchés par des conflits repose, du moins en partie, sur l'idée que le commerce peut promouvoir la paix et la sécurité (OMC, 2017).

Cependant, les préoccupations suscitées par une dépendance excessive à l'égard de fournisseurs étrangers occultent de plus en plus le rôle positif du commerce pour la sécurité. Cela a des effets visibles sur la politique commerciale. Les données présentées au chapitre B indiquent que le nombre de restrictions quantitatives en vigueur notifiées au titre de l'article XXI du GATT de 1994 (voir la figure C.1), les exceptions concernant la sécurité et le nombre de préoccupations commerciales concernant des mesures invoquant la « sécurité nationale » ont fortement augmenté ces dernières années (voir la figure C.2). Il apparaît ainsi que la politique commerciale est de plus en plus infléchie par les préoccupations en matière de sécurité.<sup>2</sup>

Les mesures de politique commerciale adoptées au titre de la sécurité peuvent prendre des formes très différentes, illustrant ainsi que la notion de sécurité est devenue beaucoup plus large. Les données de l'OMC sur le suivi du commerce montrent par exemple comment, à l'issue du déclenchement de la guerre en Ukraine, les

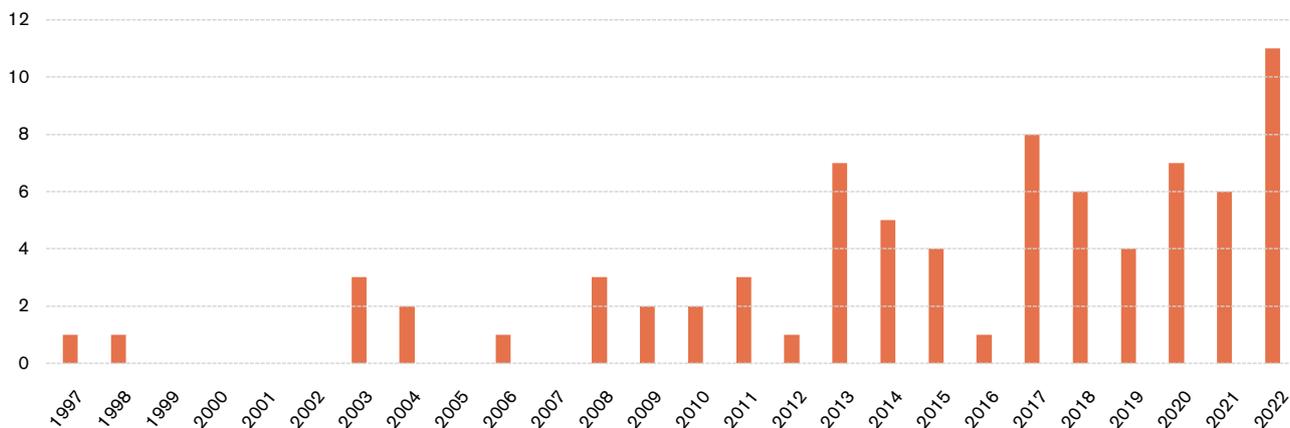
Figure C.1 : Les restrictions quantitatives en vigueur notifiées au titre de l'article XXI du GATT de 1994 sont en hausse



Source: Base de données de l'OMC sur les restrictions quantitatives. Voir : <https://qr.wto.org/fr#/home>.

Notes: La figure C.1 montre l'évolution du nombre de restrictions quantitatives en vigueur justifiées par les Membres de l'OMC au titre de l'article XXI du GATT de 1994 entre 2012 et 2022.

Figure C.2 : Les préoccupations commerciales liées à la sécurité nationale soulevées dans le cadre des comités de l'OMC sont en hausse



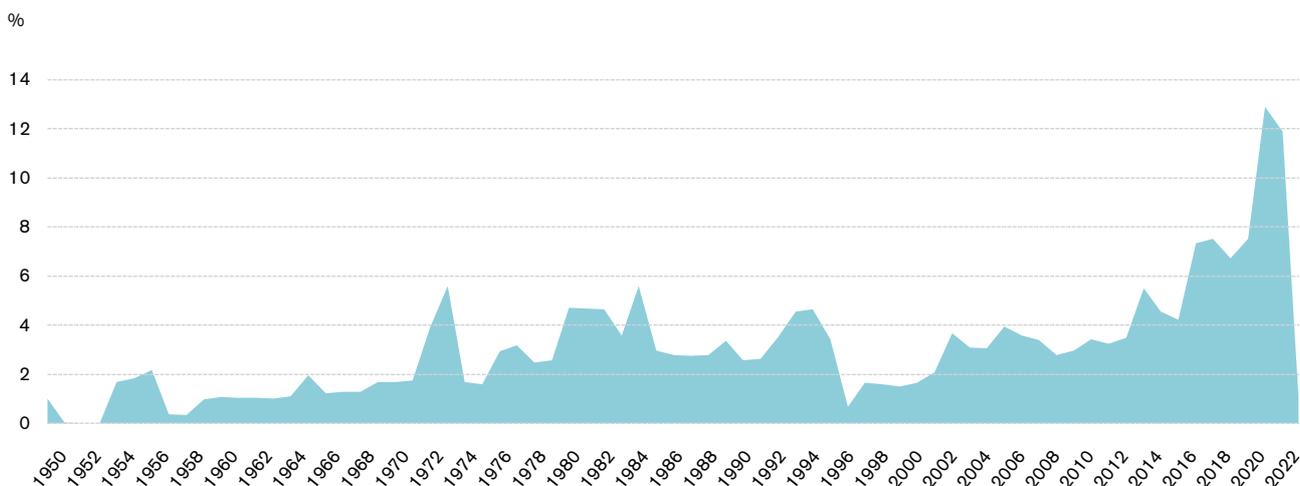
Source: Base de données de l'OMC sur les PCS. <https://tradeconcerns.wto.org/fr>.

Notes: La figure C.2 indique le nombre de préoccupations commerciales spécifiques (PCS) relatives à la sécurité nationale soulevées entre 1997 et 2022 dans le cadre des Comités de l'accès aux marchés et des licences d'importation et des Comités des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et des obstacles techniques au commerce (OTC). Les préoccupations commerciales soulevées au Conseil du commerce des marchandises (CCM) ne figurent pas dans la base de données sur les PCS.

restrictions à l'exportation ont augmenté (OMC, 2023c), une tendance également observée pendant la pandémie de COVID-19. Les restrictions à l'exportation de matières premières essentielles ont plus que quintuplé au cours de la dernière décennie (OMC, 2023d). Les préoccupations commerciales soulevées dans les comités de l'OMC montrent que les exceptions concernant la sécurité prévues par le GATT sont aussi de plus en plus invoquées pour justifier l'imposition de restrictions à l'importation. Elles indiquent également que les normes techniques sont un autre domaine dans lequel les préoccupations

en matière de sécurité nationale sont en hausse. Une illustration en est le débat sur le déploiement des services de téléphonie mobile 5G. De même, les sanctions et les contrôles à l'exportation se sont multipliés, en particulier en ce qui concerne les technologies de pointe (Bown, 2023). C'est ce que confirment les données de la Global Sanctions Database. La figure C.3 montre une augmentation sensible de la part du commerce visé par des sanctions au cours des dernières années.

Figure C.3 : La part du commerce visé par des sanctions commerciales augmente



Source: Global Sanctions Database : <http://globalsanctionsdatabase.com> (Felbermayr *et al.*, 2020) ; et FMI, Direction of Trade Statistics.

Notes: La figure C.3 présente la part du commerce visé par des sanctions d'après les données de la Global Sanction Database (GSD), qui incluent les données sur les sanctions commerciales imposées par une économie à une autre par an. Il n'y a que des informations partielles sur le point de savoir si des importations ou des exportations sont affectées et sur la portée des sanctions par produit. Pour fixer une limite supérieure, tous les échanges commerciaux effectués entre deux économies au cours d'une année sont inclus en l'absence d'informations sectorielles. Toutes les sanctions dont les objectifs portent la mention « autres » sont exclues puisque le graphique vise à rendre compte de l'évolution de l'ampleur des sanctions à travers le prisme de la sécurité.

Des faits récents ont également conduit à la mise en place de nouveaux mécanismes institutionnalisés. Par exemple, l'Union européenne est sur le point de mettre en œuvre un règlement conçu pour faire face à des situations où un pays tiers cherche à faire pression sur l'Union ou sur un État membre de l'UE pour l'inciter à opérer un choix stratégique particulier, en appliquant ou en menaçant d'appliquer, à l'égard de l'Union ou de l'État membre, des mesures qui affectent le commerce ou les investissements. Ce règlement a pour but déclaré de désamorcer la situation et d'induire l'arrêt de telle ou telle mesure commerciale coercitive par le dialogue et prévoit l'adoption de contre-mesures « en dernier ressort » (UE, 2021b).

On peut également observer un changement d'orientation dans les politiques commerciales régionales, qui donne lieu à de nouvelles formes de coopération qui ne reposent pas systématiquement sur des accords commerciaux contraignants. Par exemple, l'Union européenne et les États-Unis ont créé le Conseil du commerce et des technologies États-Unis-UE (CCT). Le CCT est destiné à encourager la coordination transatlantique sur les chaînes d'approvisionnement en semi-conducteurs et en minéraux essentiels, l'intelligence artificielle, la désinformation, l'utilisation abusive de technologies menaçant la sécurité et les droits de l'homme, les contrôles à l'exportation et le filtrage des investissements (États-Unis, 2022). Le Cadre économique indo-pacifique (IPEF), dont les membres représentent 40% du PIB mondial, couvre également le commerce et l'économie numérique, les chaînes d'approvisionnement et la résilience, l'énergie propre et la décarbonation, en plus de la fiscalité et de la lutte

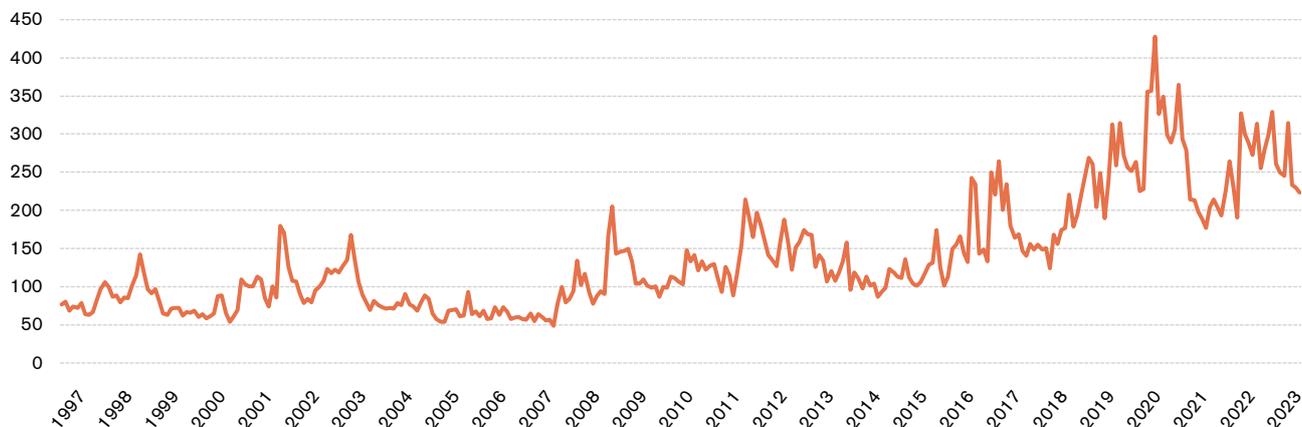
contre la corruption. L'Union européenne a négocié des partenariats numériques dans la région indo-pacifique, par voie d'accords non contraignants, dans le cadre du renforcement de ses alliances stratégiques (UE, 2021a).

Plusieurs facteurs interdépendants peuvent expliquer le changement d'orientation politique des gouvernements. Premièrement, il y a la montée des risques. La série de chocs que nous avons connus – allant de la crise financière mondiale à la COVID-19 – montre qu'il y a une augmentation des risques et de l'incertitude au niveau mondial. Par conséquent, les mesures de l'incertitude entourant les politiques économiques sont en hausse depuis 2008 environ (voir la figure C.4). Cela est aggravé par un risque croissant de catastrophes naturelles, en raison du changement climatique, et par la multiplication des crises géopolitiques, en particulier la guerre en Ukraine (voir la figure C.5).

Deuxièmement, les discours sur le commerce et la coopération internationale ont changé, comme le souligne également le chapitre B. Cette tendance n'est pas indépendante de l'accroissement des risques, mais elle est antérieure à la plupart des crises récentes. On observe des réactions hostiles à la mondialisation depuis au moins le milieu des années 2010, qui s'expliquent en partie par son impact sur le marché du travail dans les économies développées et par le recul de la part du secteur manufacturier dans la production (OMC, 2017). En outre, la lenteur des progrès des négociations commerciales multilatérales – à quelques exceptions notables près – depuis le début du siècle a amené certains observateurs à considérer que le multilatéralisme

Figure C.4 : L'incertitude relative à la politique économique s'accroît

Indice mondial d'incertitude sur la politique économique



Source: Baker, Bloom et Davis (2016). Voir : <https://www.policyuncertainty.com/index.html>.

Notes: L'indice d'incertitude de la politique économique (EPU) est calculé comme étant la moyenne pondérée par le PIB des valeurs mensuelles de l'indice EPU pour les États-Unis, le Canada, le Brésil, le Chili, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, la Russie, l'Inde, la Chine, la République de Corée, le Japon, l'Irlande, la Suède et l'Australie, sur la base des données relatives au PIB figurant dans la base de données des perspectives économiques mondiales du FMI. Les valeurs nationales de l'indice EPU proviennent de [www.PolicyUncertainty.com](http://www.PolicyUncertainty.com), ainsi que de Baker, Bloom et Davis (2016). L'indice national EPU de chaque économie est renormalisé par rapport à une moyenne de 100 de 1997 à 2015 préalablement au calcul de l'indice EPU mondial.

n'était pas à même de relever de nouveaux défis et qu'à l'OMC les procédures de règlement des différends avaient remplacé les négociations (Elsig, Hoekman et Pauwelyn, 2017 ; Wolff, 2022).

Enfin, il y a eu un changement dans la structure du pouvoir au niveau mondial, avec des répercussions sur l'élaboration des politiques commerciales (Mattoo et Staiger, 2019). Avec la croissance économique

de plusieurs économies émergentes et l'intégration européenne, le monde est devenu plus multipolaire, et moins uni ou bipolaire. Selon la théorie des relations internationales, des changements majeurs dans la répartition des pouvoirs peuvent déboucher sur une période d'instabilité et de conflits qui réduit la probabilité de coopération (Houweling et Siccama, 1988 ; Organski, 1958 ; Organski, 1980). Cela a aussi des répercussions sur la politique commerciale et industrielle, qui font

Figure C.5 : Un monde de moins en moins paisible

Indice mondial de la paix – Inverse



Source: Institute for Economics and Peace (2023). Voir : <https://www.visionofhumanity.org/public-release%20-data/>.

Notes: L'indice mondial de la paix (GPI) classe 163 États et territoires indépendants en fonction de leur niveau de paix. Une hausse de l'indice indique un recul de la paix. Par souci de lisibilité, l'indice a été inversé. Il repose sur 23 indicateurs permettant d'appréhender l'absence de violence ou de peur de la violence, qui sont normalisés sur une échelle de 1 à 5 (avant inversion).



## ARTICLE D'OPINION

# L'avenir du commerce mondial

Par **Pinelopi K. Goldberg**

professeur titulaire de la chaire Elihu d'économie et affilié à l'Economic Growth Center, Université de Yale,  
et ancien économiste en chef de la Banque mondiale

L'avenir du commerce fait l'objet de débats depuis le ralentissement de la croissance du commerce au lendemain de la crise financière de 2008/09. À ce jour, les données sur le commerce et les flux de capitaux n'étayaient pas la thèse d'une « démondialisation ». Pourtant, les profonds changements qui ont affecté l'environnement politique au cours des 3 dernières années donnent à penser que nous sommes au début d'une nouvelle ère.

Prétendre que ces changements sont sans conséquence revient à dire que la politique n'a pas d'importance. Mais la politique a une réelle importance – sinon immédiatement, du moins à long terme. La croissance explosive du commerce dans les années 1990 et 2000 n'aurait pas été possible sans la vague de libéralisation des échanges qui a déferlé sur le monde à cette époque ni sans le renforcement du multilatéralisme. Et alors que certaines des plus grandes économies du monde se replient sur elles-mêmes, et s'écartent des principes du multilatéralisme, l'avenir du commerce devient incertain.

Bien entendu, ce n'est pas la première fois dans l'histoire que le protectionnisme prospère. En général, le protectionnisme est le fruit des efforts de certains groupes de pression nationaux (travailleurs peu qualifiés et menacés par la concurrence des importations provenant des pays à bas salaires ou bien entreprises/secteurs spécifiques), qui cherchent à protéger leurs intérêts aux dépens du consommateur moyen. Cette fois, pourtant, ce n'est pas le secteur privé qui a demandé à être protégé. Le changement s'est en réalité produit selon une approche descendante, puisque ce sont les gouvernements qui ont choisi de privilégier la sécurité nationale au détriment du bien-être économique.

Les historiens de l'économie débattront probablement des véritables causes de la mutation récente du paysage politique au cours des années à venir. Dans certaines économies avancées, les politiques publiques et l'opinion publique sur la mondialisation ont commencé à changer vers 2015, avec la montée des préoccupations liées aux effets des importations et de l'immigration en provenance des pays à bas

salaires sur le marché du travail. Mais cette évolution a été insuffisante à renverser une tendance à la mondialisation amorcée il y a plusieurs décennies. La pandémie de COVID-19 a fait naître des questions quant à la fragilité des chaînes d'approvisionnement mondiales et des demandes de « relocalisation » de la production sur le plan national.

Néanmoins, bien que d'aucuns prétendent le contraire, le commerce a renforcé la résilience des économies face à la pandémie. Après un recul temporaire enregistré en 2020, les échanges ont fortement augmenté. Et ni ce qu'on a appelé le « choc chinois » ni la pandémie de COVID-19 n'ont interrompu la croissance du commerce mondial. C'est seulement après le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022, qui a mis en lumière la dépendance énergétique de l'Europe à l'égard de la Russie, que les demandes de relocalisation et de « relocalisation dans des pays amis » formulées au nom de la sécurité nationale ont entraîné des changements de politique radicaux, le plus évident étant les restrictions généralisées que les États-Unis ont imposées en octobre 2022 aux exportations de semi-conducteurs à destination de la Chine.

La demande de « résilience » face aux risques géopolitiques est-elle la véritable cause de cette évolution récente ? Ou est-ce le déclenchement de la guerre en Ukraine qui a provoqué un changement de politique qui était inévitable compte tenu des défis que la Chine, et peut-être certaines économies émergentes à l'avenir, pose aux économies qui aujourd'hui prospèrent ?

Quelle que soit la réponse, le monde est entré dans une nouvelle phase et les années à venir nous diront peu à peu ce que cela signifie pour l'économie mondiale.

### Avertissement

Les articles d'opinion relèvent de la seule responsabilité de leurs auteurs. Ils ne reflètent pas nécessairement les opinions ou les vues des Membres ou du Secrétariat de l'OMC.

que les économies sont plus soucieuses de veiller à l'existence d'une base industrielle capable de produire dans le pays des biens réputés essentiels.

D'une manière plus générale, la politique commerciale dictée par des motifs de sécurité peut être considérée comme une politique visant à réduire au maximum le risque d'une perte de bien-être importante en cas de chocs défavorables. D'un point de vue technique, une politique commerciale destinée à renforcer la sécurité pourrait être caractérisée par une fonction d'utilité avec un paramètre reflétant une aversion élevée pour le risque. Pourtant, quelles que soient les raisons expliquant le changement de politique ou l'augmentation des risques, des risques perçus ou de l'aversion au risque, de nombreuses mesures actuelles visant à assurer la sécurité sont susceptibles d'entraîner une diminution de l'efficacité et une augmentation des coûts. Les sections C.3 et C.4 examinent laquelle des deux approches (unilatérale ou coopérative) est la mieux à même de renforcer la sécurité sans induire de coûts d'efficacité importants.

## b) Données sur le commerce et la sécurité

### (i) Le commerce est essentiel pour la sécurité économique

En théorie, la relation entre le commerce et la sécurité économique est ambiguë. Le commerce peut contribuer à la propagation de chocs parce qu'il expose les économies à des risques étrangers. Il peut même être une source de chocs comme l'a illustré le blocage du canal de Suez par un grand porte-conteneurs. De fait, le coût pour la croissance du commerce est estimé à entre 0,2 et 0,4 point de pourcentage (Allianz Research, 2021). D'un autre côté, le commerce apporte une plus grande sécurité économique en aidant les économies à mieux se préparer aux chocs, à y faire face et à s'en remettre. Le commerce accroît les ressources disponibles pour investir dans la sécurité en amplifiant les revenus. Il facilite une fourniture efficace de services essentiels tels que les services météorologiques, d'assurance, de télécommunications, de logistique et de santé. Il permet aux économies de s'adapter plus aisément aux chocs en leur offrant de nouvelles sources d'approvisionnement en cas de pénurie sur le marché intérieur, ou d'autres marchés en cas de baisse de la demande sur le marché intérieur (OMC, 2021a). Au-delà des crises, l'effet de diversification produit par le commerce réduit les dépendances asymétriques ainsi que la probabilité que des fournisseurs en position dominante puissent utiliser le commerce comme une arme.

En fait, le commerce a été une source de sécurité économique. Comme l'illustre le chapitre B, le commerce tend à se redresser rapidement après la survenue de chocs. Des recherches empiriques montrent souvent que les effets bénéfiques du commerce sur la résilience l'emportent sur ses effets néfastes. Au cours des 50 dernières années, la plus grande ouverture au

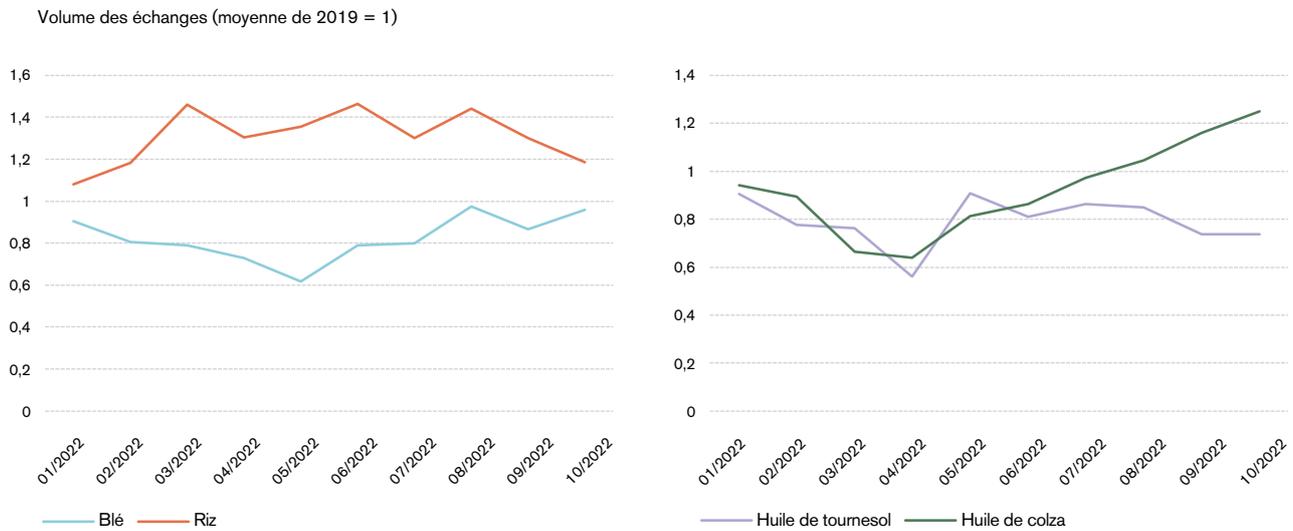
commerce a limité la volatilité macroéconomique dans la plupart des économies (Caselli *et al.*, 2020). Une étude montre que la participation aux CVM a réduit la volatilité de la demande dans plus de 90 % des économies et des secteurs au niveau mondial, en raison de l'atténuation de chocs intérieurs spécifiques grâce à une différenciation accrue des marchés (Mancini, Taglioni et Borin, 2022). Selon une autre étude, compte tenu de son impact positif sur le risque, la diversification amplifie les gains de bien-être tirés du commerce de 17 % (Esposito, 2022).

L'effet positif du commerce sur la résilience a été démontré par de récentes crises, notamment la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine. Même s'il y a eu des perturbations dans ces deux cas, et des difficultés liées à la distribution des vaccins au début de la pandémie, celles-ci auraient été bien plus importantes sans échanges commerciaux. D'après les données, les CVM ont contribué à amortir le choc des confinements liés à la COVID-19 en facilitant l'accès aux intrants étrangers. Les pertes de revenu auraient été plus marquées si les économies avaient fonctionné de manière indépendante pendant la pandémie (Bonadio *et al.*, 2021). Le commerce a également joué un rôle essentiel pour répondre à la forte augmentation de la demande de vaccins, de produits médicaux et de produits électroniques. Le commerce des produits médicaux a affiché un taux de croissance annuel de 14,4 % entre 2019 et 2021. En 2020, les exportations mondiales de produits de protection individuelle ont augmenté à elles seules de 44,6 % (OMC, 2022). Les exportations de doses de vaccins contre la COVID-19, dont la valeur était proche de zéro en 2020, ont atteint 4,4 milliards d'euros en 2021 (Banque mondiale et OMC, 2022).

Depuis le début de la guerre en Ukraine, le commerce a joué un rôle important dans l'adaptation des pays importateurs nets de produits alimentaires. D'après les estimations, la chute marquée des exportations ukrainiennes de céréales vers plusieurs économies africaines a été compensée par une progression des exportations des autres grands fournisseurs de céréales, dont l'Argentine, la France et les États-Unis. En outre, les augmentations de prix sont restées inférieures aux prévisions car le commerce a facilité la substitution entre les fournisseurs et entre les produits. Ainsi, les importations de riz ont tout d'abord remplacé les importations de blé et l'huile de colza importée s'est substituée à l'huile de tournesol jusqu'à ce que les marchés s'adaptent (voir la figure C.6 et OMC (2023a)).

Le commerce a également joué un rôle essentiel pour répondre à d'autres crises, comme la pénurie de préparations pour l'alimentation des enfants aux États-Unis. La fermeture temporaire de l'une des principales usines de production de préparations pour nourrissons aux États-Unis a entraîné une forte baisse de l'offre nationale, représentant 99 % du marché. Pour y faire face, des mesures d'urgence ont été prises pour faciliter le recours aux importations de préparations pour nourrissons qui étaient strictement limitées (Service de

Figure C.6 : La substitution commerciale entre les produits a atténué les pénuries d'exportation



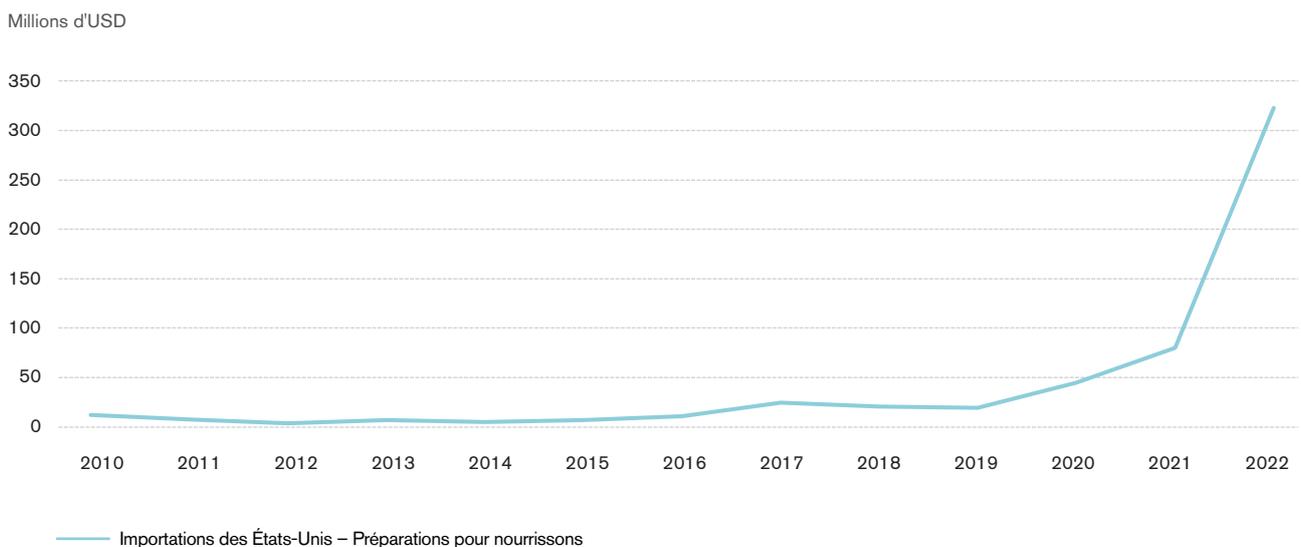
Source: Organisation mondiale du commerce (2023a).

Notes: Le commerce a été estimé sur la base des statistiques douanières nationales compilées par Trade Data Monitor. Les indices de volume sont calculés en déflatant les indices de valeur par les indices de valeur unitaire.

recherche du Congrès, 2022). En 2022, les importations ont été multipliées par 17, par rapport à 2019, qui correspondait à la période antérieure à la pénurie, et représentaient 17% de la demande intérieure, contre 1% en 2019 (voir la figure C.7). Cela a permis de réduire considérablement le déficit d'approvisionnement.

Le système commercial multilatéral incarné par l'OMC est fondamental pour profiter des avantages conférés par le commerce international en matière de résilience. Il aide les économies à obtenir des intrants d'un peu partout dans le monde, dans des conditions transparentes et comparables. La guerre en Ukraine fait ressortir que

Figure C.7 : Les importations ont été essentielles pour répondre à la pénurie de préparations pour nourrissons aux États-Unis



Source: OMC, d'après les données du Bureau des recensements des États-Unis.

Notes: Les importations de préparations pour nourrissons ont été estimées à partir des données concernant les importations relevant du code du SH 190110 «Préparations pour l'alimentation des enfants».

cela permet une adaptation rapide des flux commerciaux lorsqu'il se produit des chocs imprévus. Dans cette optique, des données sur la situation de certaines entreprises françaises pendant la pandémie de COVID-19 indiquent que même une diversification *a posteriori* des sources d'intrants a conduit à ce que les confinements à l'étranger aient un impact relativement modéré (Lafrogne-Joussier, Martin et Mejean, 2022). En outre, des mesures de l'incidence de la COVID-19 indiquent que son impact sur les exportations a été plus faible lorsque les intrants intermédiaires utilisés dans la production étaient plus diversifiés (Bas, Fernandes et Paunov, 2023).

### **(ii) Le commerce tend à réduire la probabilité de conflits**

Comme dans le cas de la sécurité économique, le commerce peut en théorie augmenter ou diminuer la probabilité de conflits. La littérature identifie trois grands mécanismes par lesquels le commerce augmente la probabilité de conflits. Premièrement, le commerce génère des dépendances économiques (Carr, 1939; Hirschman, 1945). Ces dépendances peuvent limiter la palette d'actions dont disposent les décideurs et exposer les pays à l'effet des modifications des règles ou politiques des autres gouvernements. Deuxièmement, les relations commerciales peuvent être source de conflits, comme l'ont montré la deuxième guerre entre l'Angleterre et les Pays-Bas et le blocus continental instauré par Napoléon, qui visaient à contrôler, respectivement, les voies commerciales maritimes dans le monde et le marché européen. Troisièmement, le commerce accroît la production économique et, par conséquent, les ressources susceptibles d'être utilisées dans un conflit (Aron, 1962; Morgenthau, 1948).

Ces effets générateurs de conflits induits par le commerce sont contrebalancés par au moins quatre mécanismes par lesquels le commerce réduit la probabilité de conflits. Premièrement, le commerce augmente les coûts d'opportunité des conflits (Oneal et Russett, 1997). Si deux économies entretenant des liens commerciaux étroits devaient entrer en guerre, elles en souffriraient toutes les deux sur le plan économique. Il s'agit d'un vecteur particulièrement important depuis l'essor des CVM, qui accroît la complexité des dépendances entre les économies au point qu'il devient difficile de les dissocier. Une étude sur les téléphones portables montre de quelle manière l'extrême modularisation des intrants a donné lieu à des dépendances croisées fortes qu'il serait extrêmement coûteux de rompre (Thun, 2023). Des travaux fondateurs mesurant les gains tirés du commerce soulignent comment une prise en compte des liens entre intrants et production reflétant les CVM accroît considérablement les gains de bien-être liés au commerce (Costinot et Rodriguez-Clare, 2014). Les coûts d'opportunité des conflits ont, quant à eux, considérablement augmenté pour les économies participant aux CVM, par comparaison avec un scénario dans lequel le commerce porte principalement sur des produits finals ou des matières premières.

Deuxièmement, le commerce favorise l'ouverture au changement et la compréhension mutuelle. Il peut contribuer à améliorer la communication et à encourager les contacts entre les acteurs publics et privés de différentes économies (Dorurss et Ward, 2010).<sup>3</sup> Troisièmement, le commerce réoriente les ressources à l'intérieur des économies au profit de groupes d'intérêts ayant un intérêt à nouer des relations pacifiques et stables (Bentham, 1781; Cobden, 1867). Quatrièmement, le commerce fournit des outils non violents en cas de crises. Des mesures qui imposeraient, par exemple, des obstacles à l'importation ou des restrictions à l'exportation et qui suspendraient finalement les échanges permettraient de combler efficacement les disparités liées à l'asymétrie de l'information. En d'autres termes, les gouvernements peuvent utiliser des signaux coûteux afin d'informer leurs homologues de leur détermination sans recourir à la force.

Des travaux empiriques corroborent l'idée que le commerce a un pouvoir pacificateur, même s'il n'est certainement pas en mesure d'empêcher un conflit. Les arguments abondent sur le rôle du commerce dans les conflits et observent, par exemple, que, d'une part, des niveaux d'interconnexion élevés n'ont pas empêché la Première Guerre mondiale (Barbieri, 1996; Mearsheimer, 2001)<sup>4</sup> et, d'autre part, que les années 1930 avaient été marquées par le protectionnisme et un recul de l'interdépendance commerciale, juste avant que la Seconde Guerre mondiale n'éclate. Cependant, la majorité des études empiriques concluent que l'effet de réduction des conflits du commerce tend à être plus fort. La figure C.8 présente des données qui vont clairement dans ce sens en montrant qu'il y a eu une relation inverse entre l'ouverture commerciale et la probabilité de conflits depuis la Seconde Guerre mondiale.

Les premiers travaux axés sur le commerce bilatéral ont conclu qu'un doublement des échanges commerciaux entre deux économies réduisait la probabilité de conflits de 20% en moyenne (Polachek, 1980), une constatation confirmée par de nombreuses études (Hegre, 2000; Oneal *et al.*, 1996; Oneal et Russett, 1997). En ce qui concerne en particulier l'ouverture commerciale au niveau des pays, on constate que l'interdépendance multilatérale réduit la probabilité de conflits (Barbieri et Peters, 2003; Gartzke et Li, 2003a, 2003b; Oneal, 2003). Des travaux plus récents montrent qu'une interdépendance tant bilatérale que multilatérale encourage la promotion de la paix. Une plus grande indépendance commerciale bilatérale contribue à un effet pacificateur pour des pays voisins, tandis que l'ouverture au commerce mondial favorise la paix entre des économies plus éloignées géographiquement (Lee et Pyun, 2016; Yakovlev et Spleen, 2022).<sup>5</sup>

Si certaines études contestent ces conclusions (par exemple Barbieri et Levy, 1999; Beck, Katz et Tucker, 1998; Kim et Rousseau, 2005; Martin, Mayer et Thoenig, 2008), la majorité d'entre elles ont été réfutées ou

**Figure C.8 : Il existe une forte corrélation entre l'ouverture commerciale et une moindre probabilité des conflits**



**Source:** Feenstra, Inklaar et Timmer, (2015) et Klasing et Milionis, (2014), au sujet de l'ouverture commerciale, Maoz *et al.*, (2019) et Correlates of War Project (2017) au sujet de la probabilité de conflits.

**Notes:** L'ouverture commerciale est définie comme la somme des importations et des exportations mondiales divisée par le PIB mondial. La probabilité de conflits est définie comme la survenance de différends militarisés inter-États dyadiques, à l'exclusion des menaces de recours à la force et des niveaux d'hostilité plus faibles, divisée par le nombre de pays.

nuancées dans la littérature subséquente. Par exemple, une partie des travaux n'incluaient pas la distance ni la taille des pays comme variables de contrôle. L'impact du commerce bilatéral sur la probabilité de conflits est négatif et significatif lorsque ces variables sont incluses (Hegre, Oneal et Russett, 2010 ; Martin, Mayer et Thoenig, 2008). D'autres résultats reposent sur une manière particulière de mesurer l'interdépendance, qui n'indique qu'indirectement le degré de dépendance d'un pays par rapport à un autre (Gartzke et Li 2003 ; 2005).

Surtout, le commerce multilatéral et les institutions multilatérales amplifient largement l'effet de réduction des conflits induit par le commerce. Les faits montrent en particulier que le commerce multilatéral et la participation aux réseaux commerciaux réduisent la probabilité de conflits (Maoz, 2006, 2009). Par exemple, des échanges plus diversifiés limitent le risque d'hostilités et de différends violents inter-États (Kleinberg *et al.*, 2012), étant donné que le commerce multilatéral diminue les dépendances susceptibles d'être exploitées entre les économies. En outre, le commerce multilatéral pourrait limiter considérablement le rôle générateur de conflits joué par les asymétries, principal vecteur théorique par lequel le commerce favoriserait les conflits. Les économies participant aux réseaux commerciaux sont moins exposées aux effets générateurs de conflits induits par une dépendance asymétrique, parce que les relations individuelles importent moins et offrent donc moins de possibilités de coercition extérieure.

En outre, le commerce multilatéral incite les tierces parties à servir d'intermédiaires entre des parties en conflit. Les conflits mettent à mal les liens commerciaux avec

les tierces parties et créent des externalités négatives pour les partenaires commerciaux qui entretiennent des relations économiques importantes avec les belligérants (Lupu et Traag, 2013). Les interdépendances donnent aussi aux tierces parties les moyens de renforcer des « contraintes envoyant des signaux » crédibles, tels que des menaces ou des sanctions (Kinne, 2014). En raison des changements structurels intervenus dans le système commercial depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le rôle des liens indirects pourrait décliner et la participation générale au commerce mondial, censée « assurer un dialogue général avec le réseau commercial international », semble être plus importante pour favoriser la paix que des relations commerciales uniques nouées avec des tierces parties.

Les organisations internationales (OI) et les accords peuvent contribuer à consolider la paix. Selon une étude, les accords commerciaux régionaux peuvent favoriser des relations pacifiques compte tenu de l'augmentation probable des coûts d'opportunité d'une guerre (Martin, Mayer et Thoenig, 2012). En assurant la prévisibilité et la transparence des échanges, les institutions internationales régionales ou multilatérales, comme l'OMC, stabilisent les relations internationales. Le système actuel a contribué à éviter la guerre entre les grandes puissances au cours des 70 dernières années et il offre une remarquable plate-forme de coopération aux gouvernements. Même si d'une manière générale les institutions ne disposent pas de mécanismes pour faire respecter les règles, la coparticipation favorise la stabilité du système à travers divers canaux, par exemple en servant d'intermédiaire entre les parties en conflit, en limitant l'incertitude par la transmission de

renseignements, en générant des récits d'identification mutuelle et en établissant des normes.

Des données empiriques révèlent que l'appartenance commune à des organisations internationales réduit, par le biais de ces canaux, la propension des gouvernements à participer à des conflits violents au niveau bilatéral (Bakaki, 2018; Russett, Oneal et Davis, 1998), notamment parmi ceux qui développent le sentiment d'appartenance commune le plus important au niveau systémique (Böhmelet, 2009; Doruss et Ward, 2008; Oneal, Russett et Berbaum, 2003). Les autres travaux ne permettent pas de trouver des éléments empiriques à l'appui de la thèse de la promotion de la paix, mais constatent quand même un effet pacificateur influençant la durée des conflits dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle (Shannon, Morey et Boehmke, 2010).

### 3. Il est peu probable que la fragmentation renforce la sécurité

La fragmentation serait coûteuse pour l'économie mondiale, entraînerait une détérioration de la situation des économies à faible revenu et compromettrait de fait la sécurité. Cet effet négatif est imputable à quatre facteurs principaux.

Premièrement, la fragmentation aurait un coût substantiel, qui pèserait sur les ressources disponibles pour investir dans la sécurité. Les risques liés à la géopolitique et au changement climatique augmentent, et il en est de même pour la nécessité d'investir dans la réduction des risques de catastrophe. Selon des estimations, les pertes économiques directes dues aux catastrophes ont augmenté, passant d'une moyenne d'environ 70 milliards d'USD par an dans les années 1990 à 170 milliards d'USD dans les années 2010 (Conseil international pour la science, 2023). Or le financement de la réduction des risques de catastrophe est déjà limité. Entre 2011 et 2022, seulement 5% de l'aide publique au développement en faveur des économies en développement qui était affectée à des objectifs en lien avec les catastrophes a été accordée à la préparation aux catastrophes et à l'atténuation de leurs effets, et le reste est allé au soutien et à la reconstruction après une catastrophe (Benson, 2023).

La fragmentation réduit les revenus au niveau mondial en restreignant les échanges. Elle limite la spécialisation et, par conséquent, les gains du commerce découlant des avantages comparatifs, l'accès à une plus grande variété de marchandises, le partage des coûts fixes entre les économies ainsi que la diffusion des idées et des technologies. Le chapitre D examine comment la fragmentation commerciale de l'économie mondiale ferait baisser la production mondiale, en particulier dans les économies en développement. La fragmentation

aurait également un impact négatif sur le bien-être en limitant les migrations liées à l'emploi ainsi que les flux d'investissement. Dans un scénario stylisé, la baisse mondiale de la production résultant d'une diminution de 50% des flux d'investissement étranger direct (IED) entre un bloc oriental et un bloc occidental (avec un ensemble de régions demeurant non alignées) est d'environ 2% (FMI, 2023). Par ailleurs, cette fragmentation entraînerait une plus grande incertitude en matière de politique commerciale, ce qui se traduirait par des coûts plus élevés en termes de bien-être (Caldara *et al.*, 2020; Osnago, Piermartini et Rocha, 2015).

La limitation de la fragmentation à un ensemble de produits stratégiques spécifiques ne réduirait pas nécessairement les pertes de bien-être. Au total, 90% des gains de bien-être tirés du commerce proviennent de la capacité à échanger 10% des produits les plus essentiels au bien-être, c'est-à-dire les produits pour lesquels il est difficile de trouver des sources d'approvisionnement de rechange ou de substitution (Ossa, 2015). En outre, ces calculs ne prennent pas en compte les coûts qui résulteraient de la désintégration désordonnée des CVM, qui seraient particulièrement élevés dans les secteurs stratégiques où prévalent sans doute un degré élevé de concentration au niveau des produits, des coûts irrécupérables importants et une spécificité des relations. Par exemple, la production de smartphones se caractérise par un grand nombre d'étapes ainsi que par de hauts degrés de spécialisation et de concentration verticales à chacune des étapes de production (Thun *et al.*, 2022). D'une manière plus générale, des données présentées par les États-Unis mettent en lumière la concentration des chaînes de valeur et montrent que seule une petite partie des entreprises importent un même produit à partir de plusieurs pays d'origine (Antras *et al.*, 2023). Le démantèlement de ces chaînes de valeur serait coûteux et réduirait l'efficacité puisque tout autre système impliquerait la nécessité d'engager plusieurs fois des coûts fixes ainsi que la présence de coûts irrécupérables élevés en lien avec la création de chaînes de valeur mondiales.

Deuxièmement, et dans le même ordre d'idées, la fragmentation détériorerait la situation des économies à faible revenu alors même que ce sont elles qui sont les plus touchées par les catastrophes et les problèmes de sécurité. Comme il est également expliqué au chapitre D, les régions à faible revenu sont celles qui auraient le plus à perdre de la fragmentation en raison de l'étendue des retombées technologiques dont elles seraient privées (Goes et Bekkers, 2022) et parce qu'elles sont les principales bénéficiaires des flux entrants d'IED (FMI, 2023). Elles seraient également perdantes parce que leur accès aux marchés ne serait plus garanti par un système commercial multilatéral qui fonctionne bien et dans lequel les engagements sont fondés sur des règles pour toutes les régions. Dans le contexte de la fragmentation, les grands importateurs pourraient exploiter leur pouvoir de marché et bénéficier ainsi de termes de l'échange plus favorables, au détriment des exportateurs (Bagwell et

Staiger, 1999). De tels effets risqueraient de peser sur la sécurité mondiale, étant donné qu'ils limiteraient les ressources permettant d'investir dans la résilience où elles sont le plus efficaces.

Troisièmement, la fragmentation réduirait le nombre de fournisseurs potentiels et limiterait ainsi la flexibilité des entreprises face aux crises. Cet effet est particulièrement coûteux dans un environnement soumis à davantage de chocs d'origine incertaine. Il rend plus difficile la diversification des exportations et des importations, à la fois *ex ante* et *ex post*, et, partant, accentue la volatilité macroéconomique. La vulnérabilité aux chocs étrangers serait moindre si les chaînes de valeur n'étaient plus organisées au niveau international (Eppinger *et al.*, 2021), mais la vulnérabilité aux chocs intérieurs augmenterait et c'est ce dernier effet qui domine (Bonadio *et al.*, 2021). Étant donné que les coûts du commerce sont élevés pour la plupart des économies, la part des biens intermédiaires d'origine nationale est déjà trop importante pour exploiter de manière optimale la répartition des risques. Ainsi, la relocalisation accentuerait la volatilité économique en augmentant encore la part de l'approvisionnement intérieur, en particulier lorsque les chocs économiques ne sont pas corrélés entre les pays (FMI, 2022).

Quatrièmement, la fragmentation affaiblit les mécanismes par lesquels le commerce réduit la probabilité de conflits. Elle limite les interdépendances entre les économies ainsi que le recours à une coopération internationale fondée sur des règles, qui sont des éléments indispensables pour que le commerce contribue à la sécurité, comme expliqué dans la section C.1. Tous les canaux décrits ci-dessus pâtiraient de la fragmentation. Les coûts d'opportunité des conflits diminueraient, l'influence et les ressources des groupes d'intérêt favorables à des relations pacifiques seraient compromises et il y aurait moins d'échanges réguliers entre les économies qui favorisent la compréhension mutuelle. En outre, les outils et les plates-formes permettant de désamorcer des questions d'intérêt commun seraient moins nombreux et moins pertinents. Enfin, dans le passé, la fragmentation a constitué un prélude aux conflits militaires. Ainsi, avant la Seconde Guerre mondiale, l'instauration de la préférence impériale, qui a suscité des tensions géopolitiques, s'explique en grande partie par la politique commerciale du Royaume-Uni (de Bromhead *et al.*, 2019 ; Jacks et Novy, 2020).

Outre ces effets, certaines formes de fragmentation pourraient ne pas apporter le degré de sécurité attendu par leurs partisans. C'est notamment le cas avec la relocalisation dans des pays amis, qui repose sur l'alignement géopolitique des partenaires commerciaux. Cela tient au fait que l'alignement géopolitique des gouvernements est parfois volatile. Une simple analyse fondée sur les orientations des votes aux Nations Unies et leur évolution entre 2006 et 2015, par rapport à la période 1972-1981, est à cet égard révélatrice puisqu'elle montre des changements considérables au fil du temps. Les affiliations géopolitiques observées au cours de

la première période n'expliquent que 40 % de celles constatées durant la dernière période. Cette tendance pourrait même s'accroître pour certains gouvernements, étant donné que la polarisation politique grandissante (Boxell, Gentzkow et Shapiro, 2020) accroît les différences potentielles dans l'alignement géopolitique d'un cycle électoral à l'autre.

En résumé, le traitement des questions de sécurité dans un contexte de fragmentation engendrerait des coûts économiques importants, qui seraient particulièrement élevés pour les régions à faible revenu les plus vulnérables. Qui plus est, cela ne permettra probablement pas de répondre aux défis auxquels le monde est confronté sur le plan de la sécurité. La résilience économique serait moins bonne et un monde désintégré pourrait accroître la probabilité de conflits. La remondialisation paraît en revanche plus appropriée, comme le montre la section suivante.

## 4. La remondialisation peut contribuer à l'avènement d'un monde plus résilient et donc plus sûr

Les préoccupations en matière de sécurité ne disparaîtront pas de sitôt. Cependant, d'importantes améliorations sont possibles en matière de coopération internationale afin de promouvoir la sécurité par le biais d'un processus de remondialisation. Premièrement, l'élargissement du système commercial multilatéral à de nouveaux acteurs et à de nouveaux domaines peut faciliter la diversification et la « flexibilité » assurées par le système en temps de crise. Deuxièmement, une coopération accrue dans le domaine des restrictions au commerce pendant les crises peut en limiter les effets négatifs. Troisièmement, une coopération dans le cadre de l'OMC, en lieu et place de politiques unilatérales, peut contribuer à réduire le chevauchement entre la sécurité et le commerce. Cela peut nécessiter l'adaptation du système commercial multilatéral à un nouvel environnement commercial. La capacité de l'OMC à répondre à de nouvelles préoccupations en matière de sécurité peut être améliorée au niveau de ses règles de fond comme de ses fonctions.

### a) La diversification du commerce et l'expansion du système commercial multilatéral contribuent à la sécurité économique

Le système commercial multilatéral joue un rôle central dans la sécurité économique. Les principes juridiques sur lesquels il repose, comme la clause de la nation la plus favorisée ou le traitement national, limitent le risque de discrimination entre les exportateurs et entre les exportateurs et les producteurs nationaux. Ils facilitent une diversification des échanges viable et durable fondée

sur l'avantage comparatif, qui constitue un outil efficace pour éviter des dépendances excessives à l'égard de fournisseurs spécifiques. En outre, l'interdiction des restrictions quantitatives limite le risque que des taxes ou des contingents à l'exportation soient imposés de manière discriminatoire, mais permet que celles-ci puissent répondre à des préoccupations légitimes telles que des pénuries intérieures ou la protection de l'environnement.

L'élimination des obstacles au commerce là où ils restent élevés pourrait accroître le rôle du commerce pour la sécurité économique. Le chapitre B a mis en lumière deux constatations importantes à cet égard. Premièrement, les flux commerciaux de certains produits sont de plus en plus concentrés, ce qui limite le rôle du commerce pour la sécurité. Deuxièmement, les coûts du commerce supportés par les économies à faible revenu sont beaucoup plus élevés que ceux assumés par les économies avancées, y compris pour celles qui seraient en mesure de fournir les produits sur lesquels se concentrent les échanges. Grâce à l'élimination des obstacles au commerce auxquels se heurtent ces économies, la concentration des échanges diminuerait de façon naturelle et optimale du fait de la réorientation de la production dans des pays ayant des avantages comparatifs.

Si les droits de douane appliqués aux économies à faible revenu sont déjà bas, des progrès peuvent encore être faits pour aborder la question des mesures non tarifaires ainsi que des capacités et infrastructures de ces économies aux fins du développement des échanges. L'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) constitue un modèle à cet égard. Il facilite l'exportation, le transit et l'importation des marchandises, y compris des biens essentiels en temps de crise. Des données récentes donnent à penser que les avantages qui en découlent bénéficient principalement aux PMA, dont les exportations ont plus que doublé par rapport à la moyenne mondiale en vertu de cet accord (Beverelli *et al.*, 2023).

L'Initiative liée à la Déclaration conjointe sur la facilitation de l'investissement pour le développement (FID) constitue de même une étape importante dans le processus de diversification du système commercial. Les estimations relatives à l'AFE augurent favorablement de la FID puisque le but de l'Accord serait également de faciliter les échanges en réduisant les formalités administratives et en rendant les réglementations plus transparentes, mais en se concentrant sur les mesures concernant les investissements. Étant donné que les réglementations tendent à être plus restrictives dans les économies en développement, l'Initiative liée à la Déclaration conjointe sur la FID pourrait encore faire progresser la participation des économies en développement et des PMA au système commercial, à l'instar de l'AFE. À cet égard, il est très prometteur que les négociateurs aient annoncé le 6 juillet la conclusion des négociations sur le texte de l'Accord.

Plus généralement, les efforts de réforme en cours, qui visent à améliorer les activités et le fonctionnement

des comités et conseils de l'OMC, peuvent constituer un moyen important pour ce qui est de diversifier le système commercial. S'ils sont moins visibles que les négociations ou les différends, les travaux des comités et des conseils sont indispensables pour mettre de l'huile dans les rouages du système commercial. Ils sont source de transparence et s'emploient à résoudre les obstacles à l'information s'agissant des mesures des Membres qui affectent le commerce. À cet égard, les comités et les conseils font effectivement diminuer les coûts du commerce associés aux mesures non tarifaires. Ce qui est essentiel pour rendre le commerce plus accessible et donc plus diversifié et résilient. Par exemple, des données présentées par l'Indonésie soulignent que les mesures non tarifaires peuvent ralentir la réponse des entreprises aux chocs et entraîner un recul plus marqué des volumes exportés en période de crise (Cali *et al.*, 2023 ; Ghose et Montfaucon, 2023).

De même, des dispositions spécifiques des Accords de l'OMC aident les pays en développement Membres et les pays les moins avancés Membres à surmonter les obstacles au commerce. Des programmes menés conjointement avec d'autres organisations internationales et des membres donateurs, tels que l'initiative Aide pour le commerce, le Cadre intégré renforcé (CIR) ou le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF), qui sont hébergés par l'OMC, permettent à ces pays de s'adapter à certains impératifs du commerce d'aujourd'hui, telles que les normes techniques ou les prescriptions sanitaires, et leur donnent ainsi la possibilité d'accroître leur part dans le commerce mondial.

Le commerce électronique est un autre domaine dans lequel le développement du cadre multilatéral contribuerait à la sécurité économique. Il pourrait aider à diversifier la structure de la production et des exportations des pays, et notamment des pays isolés ou sans littoral qui rencontrent d'importants obstacles matériels au commerce (OMC, 2018). À l'OMC, des négociations visant à faciliter le commerce numérique sont actuellement menées dans le cadre d'une initiative de déclaration conjointe par des Membres représentant plus de 90 % du commerce électronique mondial. Comme c'est le cas pour l'ensemble des initiatives de déclaration conjointe, tous les Membres de l'OMC peuvent participer aux négociations sur le commerce électronique. Un texte de négociation récapitulatif a été élaboré en décembre 2022. Le commerce numérique bénéficie également du moratoire de l'OMC concernant l'imposition de droits de douane sur les transmissions électroniques, qui est en vigueur depuis 1998 et a été prorogé de nouveau à la douzième Conférence ministérielle de l'OMC. Si le commerce électronique peut aussi être à l'origine de nouvelles préoccupations en matière de sécurité, telles que l'exposition accrue à la cybercriminalité, la mise en place d'un cadre uniforme permettrait d'encourager le développement de technologies de lutte contre la cybercriminalité grâce aux économies d'échelle (Chen, 2022).

Le développement du commerce des services, et en particulier l'assouplissement des prescriptions réglementaires de fond et de procédure en vue de faciliter le commerce des services professionnels, y compris les services médicaux ou d'ingénierie, renforcerait la sécurité économique face aux chocs naturels ou aux crises sanitaires en autorisant des professionnels étrangers à fournir des services dans les domaines concernés. À cet égard, l'aboutissement en 2021 des négociations sur une initiative de déclaration conjointe visant à accroître la transparence, la prévisibilité et l'efficacité des procédures d'autorisation pour les fournisseurs de services étrangers contribuera à faciliter le développement des échanges de services professionnels (OMC, 2021).

### **b) La limitation des restrictions au commerce contribue à garantir la fourniture de biens essentiels**

Les organisations internationales, en tant qu'acteurs neutres, jouent un rôle majeur dans l'approvisionnement alimentaire, et l'OMC travaille en étroite collaboration avec d'autres entités internationales pour faire en sorte que le commerce contribue à améliorer la sécurité alimentaire. L'OMC participe notamment au Groupe mondial d'intervention en cas de crise alimentaire, énergétique et financière. Établi par le Secrétaire général de l'ONU en mars 2022, ce groupe a pour objet d'aider les décideurs à trouver des solutions mondiales et systémiques à la crise tridimensionnelle – alimentaire, énergétique et financière – sans précédent née de la combinaison de la guerre en Ukraine et de crises préexistantes. Dans le cadre de son initiative des Dialogues sur le commerce, l'OMC organise régulièrement des «Dialogues sur le commerce des produits alimentaires» réunissant des experts de gouvernements, d'organisations non gouvernementales, du monde des affaires, des milieux universitaires, de groupes de réflexion et de fondations pour encourager un débat sur le rôle du commerce dans la sécurité alimentaire.

Le contexte actuel caractérisé par des tensions économiques et géopolitiques croissantes pourrait justifier un renforcement des disciplines concernant les mesures restrictives pour le commerce. Ces disciplines pourraient inclure des engagements concernant la mise en œuvre des restrictions à l'exportation, comme ceux contenus dans la Déclaration ministérielle sur la réponse urgente à l'insécurité alimentaire adoptée à la CM12 (OMC, 2022), dans laquelle les Membres se sont déclarés résolus à faire en sorte que toutes mesures d'urgence introduites pour répondre à des préoccupations en matière de sécurité alimentaire réduisent au minimum les distorsions des échanges dans la mesure du possible, soient temporaires, ciblées et transparentes et soient notifiées et mises en œuvre conformément aux règles de l'OMC. En outre, les Membres de l'OMC imposant de telles mesures voudraient peut-être envisager leurs possibles répercussions, en particulier sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

Des règles plus avancées pourraient prendre la forme d'engagements de ne pas imposer de restrictions ou de droits à l'exportation sur un certain nombre de biens jugés essentiels. Elles pourraient être conçues sur le modèle de la Décision de la CM12 qui prévoit de ne pas imposer de prohibitions ou de restrictions à l'exportation de produits alimentaires achetés à des fins humanitaires non commerciales par le Programme alimentaire mondial, ce qui toutefois n'empêche aucun Membre de l'OMC d'adopter des mesures afin de garantir sa sécurité alimentaire intérieure conformément aux dispositions pertinentes des Accords de l'OMC. Ces engagements pourraient s'étendre aux licences non automatiques et aux taxes à l'exportation. Cela dit, même si certains produits remplissent manifestement les conditions pour figurer sur cette liste (par exemple les produits alimentaires, l'énergie, les médicaments, les technologies vertes), il pourrait être difficile de parvenir à un consensus sur les biens et les services exacts auxquels cela s'appliquerait. Ou alors, les Membres pourraient établir leur propre liste des biens pour lesquels ils s'engageraient unilatéralement à ne pas appliquer de restrictions au commerce.

Sur la base de renseignements plus exhaustifs recueillis et communiqués dans le cadre des mécanismes de transparence de l'OMC, les Membres seraient en mesure de s'engager individuellement à contrôler le niveau de stocks. Ils pourraient aussi s'engager à mettre en place des procédures facilitant les expéditions de produits alimentaires en période de crise, sur la base des dispositions de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE). D'autres arrangements pourraient être convenus afin d'éviter toute perturbation des expéditions de produits alimentaires lors de conflits (OMC, 2022e).

### **c) Les fonctions de l'OMC peuvent être améliorées pour réduire les risques de chevauchement entre la sécurité et la politique commerciale**

#### **(i) Le processus de délibération de l'OMC peut être renforcé pour les questions de sécurité**

Le débat sur l'interprétation des exceptions concernant la sécurité dans le cadre de l'OMC, y compris la question de savoir si et dans quelles circonstances leur invocation peut être contestée dans le cadre de procédures de règlement des différends à l'OMC, a débouché sur des propositions en vue de renforcer le processus de délibération de l'OMC et de l'étendre aux questions de sécurité (Hoekman, 2022 ; OMC, 2022a). Les propositions visant à renforcer le processus de délibération à l'OMC s'appuient en grande partie sur le processus actuellement utilisé pour soulever des «préoccupations commerciales spécifiques» (PCS) au Comité OTC, au Comité SPS et au Comité de l'accès aux marchés de l'OMC. Elles reposent sur l'idée que, dans le cadre de ces comités, les mesures commerciales dont il est allégué qu'elles affectent les intérêts de certains Membres sont examinées à un niveau technique et les questions sont réglées par le dialogue et le partage d'informations.

Les comités susmentionnés ne sont pas le seul cadre où peut se nouer un dialogue sur les politiques. Le Conseil du commerce des marchandises (CCM) joue un rôle croissant dans ce domaine. Le nombre de préoccupations commerciales soulevées au CCM a atteint un niveau sans précédent en 2022, en partie en raison des sanctions imposées par certains Membres dans le contexte de la guerre en Ukraine (voir la section C.2). L'article XXI du GATT de 1994 et les préoccupations en matière de sécurité nationale ont souvent été invoqués pour justifier l'imposition de restrictions au commerce et une grande partie des préoccupations commerciales examinées au CCM étaient consécutives aux tensions géopolitiques.

**(ii) La transparence peut être renforcée pour limiter l'impact des chocs économiques**

Dans le cadre d'un traitement plus efficace des exceptions ayant trait à la sécurité, le processus délibératif susmentionné et le fonctionnement de l'OMC en général seraient grandement facilités par l'amélioration des instruments de transparence prévus par les Accords de l'OMC. À cet égard, l'exercice de suivi du commerce de l'OMC, les prescriptions pertinentes de l'OMC en matière de notification et les examens par les pairs effectués par les Membres de l'OMC (comme le Mécanisme d'examen des politiques commerciales) pourraient jouer un rôle encore plus important dans une économie mondiale de plus en plus exposée à des chocs divers. Toutefois, il reste des progrès à faire concernant le taux de mise en conformité des Membres avec les obligations de notification. Par exemple, seulement 14 % du nombre total de restrictions à l'exportation introduites après le début de la guerre en Ukraine ont été notifiées à l'OMC (OMC, 2023c).

L'agriculture illustre particulièrement bien à quel point la transparence est importante pour répondre aux préoccupations en matière de sécurité économique et limiter les interférences avec le commerce. Le renforcement de la transparence dans le domaine de l'agriculture permettrait aux partenaires commerciaux d'obtenir les renseignements supplémentaires nécessaires à une meilleure connaissance des stocks existants, de sorte que des excédents de production additionnels pourraient être exportés vers les économies qui en ont besoin. Cela permettrait de maintenir les échanges en période de crise et de renforcer la sécurité alimentaire tout en réduisant les restrictions à l'exportation ou la constitution de stocks excessifs. S'agissant des produits agricoles essentiels, l'OMC participe au Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS, 2023). Ce mécanisme a été mis en place par les Ministres de l'agriculture du G-20 pour renforcer la transparence des marchés pour les cultures de base et promouvoir le dialogue sur les politiques à mener à la suite des hausses des prix mondiaux des produits alimentaires enregistrées en 2007/08 et 2010. Son champ d'application est en train d'être étendu pour couvrir davantage de produits agricoles essentiels.

**(iii) Il existe des solutions pour dissocier la sécurité nationale de la politique commerciale**

Afin de limiter la tension entre la sécurité et la coopération internationale dans le domaine du commerce, il a été proposé d'introduire une forme de « rééquilibrage ». Dans le cadre de ce mécanisme, les gouvernements pourraient, après l'adoption par un autre gouvernement Membre d'une mesure commerciale liée à la sécurité, rétablir l'équilibre des droits et des obligations en négociant des concessions équivalentes (Lester et Lew, 2022). Dans les cas où les parties ne seraient pas en mesure de convenir d'une compensation appropriée, le gouvernement affecté pourrait suspendre unilatéralement des concessions équivalentes. Les tenants de cette idée estiment que cela pourrait se faire sans recours préalable au règlement des différends ou pendant l'examen d'un différend. Ils estiment que cela permettrait de rétablir immédiatement l'équilibre des droits et des obligations entre les Membres concernés, quand l'achèvement d'une procédure de règlement des différends pourrait prendre plusieurs années. Selon une autre option signalée, les Membres conviendraient de l'interprétation à donner à l'utilisation des exceptions concernant la sécurité, conformément à l'article IX:2 de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (Accord sur l'OMC). Cette approche pourrait toutefois nécessiter dans un premier temps que les Membres parviennent à un consensus sur la nature et la justification de ces exceptions.

Une autre approche suggère d'élargir le champ d'application des exceptions concernant la sécurité dans le cadre de l'OMC, par exemple pour couvrir la cybersécurité ou les infrastructures essentielles (Lester et Lew, 2022) ou celui des clauses relatives aux exceptions générales de façon à inclure les différents types de mesures commerciales que les Membres pourraient sinon ne pas justifier ou seraient tentés de justifier au regard des conditions semble-t-il moins exigeantes requises par les exceptions concernant la sécurité. Les Membres pourraient convenir des cas dans lesquels il serait acceptable d'utiliser spécifiquement la politique commerciale pour poursuivre des objectifs non commerciaux, comme dans les accords sectoriels. Une modification des clauses relatives aux exceptions générales de l'OMC figurant dans le GATT et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) permettrait d'élargir la liste actuelle des objectifs non commerciaux acceptables, ainsi que les conditions à remplir pour les invoquer, en préservant un équilibre entre le commerce et la sécurité (Hoekman, 2022).

Selon une autre option proposée par les commentateurs, les Membres pourraient convenir d'exclure totalement les exceptions concernant la sécurité du champ d'application du règlement des différends et d'appliquer un mécanisme de consultation non contraignant dans les situations où des exceptions concernant la sécurité sont invoquées (Hoekman, 2022). Ce mécanisme pourrait être renforcé si, en outre, les Membres affectés par une mesure motivée

par des raisons de sécurité avaient la possibilité de « rééquilibrer » les droits et les obligations en suspendant des obligations substantiellement équivalentes à l'égard du Membre concerné (Benton-Heath, 2020).

La séparation de la question de la sécurité nationale de la politique commerciale pourrait également contribuer à la sécurité économique en redynamisant le règlement des différends à l'OMC. Pendant près de 25 ans, le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (Mémorandum d'accord) a permis de régler pacifiquement des centaines de différends commerciaux. Dans une époque dominée de plus en plus par les préoccupations en matière de sécurité et la diplomatie fondée sur des rapports de force, un mécanisme de règlement des différends s'avère plus que jamais nécessaire pour préserver les droits et les obligations de tous les Membres. À cet égard, les Membres se sont engagés à la douzième Conférence ministérielle de l'OMC à mener des discussions en vue de disposer d'un « système de règlement des différends pleinement opérationnel et qui fonctionne bien » accessible à tous les Membres, pour 2024 (OMC, 2022b).

Plus important encore pour l'objet de ce chapitre, la fragmentation ne permettrait pas non plus d'accroître la sécurité. L'interdépendance commerciale, l'ouverture des politiques commerciales et la coopération entre les économies dans le cadre d'organisations internationales peuvent réduire la probabilité de conflits et renforcer la sécurité économique. Par conséquent, la fragmentation est une réponse inefficace aux défis auxquels le monde est confronté en matière de sécurité. En revanche, la remondialisation et, partant, la diversification géographique, l'expansion du commerce dans de nouveaux domaines ainsi que la poursuite et l'élargissement de la coopération commerciale multilatérale peuvent contribuer à renforcer la sécurité.

## 5. Conclusions

De nombreux éléments indiquent que la sécurité, en particulier dans son sens plus large de sécurité économique, joue un rôle croissant dans les politiques commerciales, aux niveaux national, régional et multilatéral. L'implication de la question de la sécurité dans la politique commerciale peut conduire à un accroissement des obstacles au commerce, et cela pose un risque de fragmentation de l'économie mondiale dans la mesure où les pays recourent à la relocalisation et à la relocalisation dans des pays amis. Or la fragmentation réduirait le bien-être au niveau mondial car les économies renonceraient aux gains du commerce liés aux avantages comparatifs, à une plus grande diversité des produits, au partage des coûts fixes et à la diffusion des idées et des technologies.

## Notes

- 1 Décision ministérielle sur les mesures en faveur des pays les moins avancés, adoptée par le Comité des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay le 15 décembre 1993 et annexée à l'Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay.
- 2 Le nombre de Membres ayant présenté des notifications de restrictions quantitatives a considérablement augmenté en 2020, ce qui contribue également au fait que la base de données sur les restrictions quantitatives contient davantage de mesures en rapport avec l'article XXI du GATT de 1994.
- 3 Selon une formule célèbre, Montesquieu a affirmé que les vertus du commerce étaient de rendre les "mœurs douces", de promouvoir des attitudes tolérantes à l'égard du pluralisme et d'éveiller les gens à la pratique de la réciprocité et de l'équité.
- 4 Le manque d'interdépendances en 1914 ne devrait pas être surestimé, puisque la guerre a été évitée à plusieurs occasions avant le début des hostilités et a commencé entre les puissances les moins intégrées (Gartzke et Lupu, 2012).
- 5 D'autres travaux empiriques montrent que la force du pouvoir pacificateur du commerce dépend également des conditions et du type des échanges.