

La libéralisation des échanges

FICHE QUESTIONS SUR... n° 04.01.Q02

Mots clés : # commerce international - # négociation internationale - # OMC

La libéralisation des échanges est l'objet de vives critiques aujourd'hui, comme l'illustrent les déclarations péremptoires sur le sujet de certains leaders d'opinion très populaires. Pourtant, cette libéralisation a été au cœur de la construction européenne, et elle reste une pierre angulaire des relations de l'Europe avec son voisinage (Europe orientale et bassin méditerranéen), avec l'Afrique sub-saharienne, et plus généralement avec les pays ACP¹.

Le but de cette note est de contribuer à mieux comprendre les paradoxes et les incertitudes relatifs aux débats et aux négociations internationales sur ces questions, dont les enjeux sont aussi majeurs ; cette note est largement basée sur une contribution au blog de la Fondation FARM (5 mars 2018).

La libéralisation des échanges : aujourd'hui une pomme de discorde ?

La libéralisation des échanges constitue aujourd'hui une pomme de discorde majeure entre l'Europe – attachée aux règles du commerce international négociées dans le cadre de l'OMC – et le gouvernement américain du Président Trump, qui cherche à affaiblir, parfois à vider de leur substance, toutes les institutions multilatérales. L'alliance objective sur cette question entre le Président Trump et les altermondialistes est un paradoxe majeur.

Les controverses sur les bienfaits de la libéralisation des échanges ne sont pas nouvelles, et l'agriculture y a souvent joué un rôle central, que l'on songe aux débats en France à la fin du XVIII^e siècle sur la *liberté du commerce des blés* (Galvani), ou aux controverses sur l'abolition des *corn laws* au Royaume Uni en 1846 et aux conséquences considérables de cette abolition.

Aujourd'hui, les enjeux agricoles continuent d'occuper une place centrale dans les débats et les négociations sur la libéralisation des échanges. Ainsi :

- Le refus du gouvernement indien de garantir un accès élargi à son marché intérieur pour les produits agricoles, comme le demandait le gouvernement des Etats-Unis, a beaucoup contribué à la paralysie du Doha round de négociations à l'OMC².
- Le mécontentement des agriculteurs du Middle West, frappés par les rétorsions tarifaires de la Chine dans son conflit commercial avec les Etats-Unis, constitue un risque politique sérieux pour le Président Trump dans sa campagne pour les élections de 2020.

Pour bien analyser, il convient toutefois d'abord de revisiter l'histoire de ces négociations, depuis la création du GATT³ en 1947.

Création du GATT

Le GATT peut être vu comme le résultat d'un consensus en faveur de la libéralisation des échanges apparu à la fin de la deuxième guerre mondiale. Et ce consensus est le fruit d'un repentir intellectuel portant sur les conséquences catastrophiques du caractère unilatéral des principales politiques économiques mises en œuvre dans les années 1930 pour sortir de la crise économique provoquée par la crise financière qui découla du krach de Wall Street (octobre 1929).

La décision la plus emblématique fut en 1930 quand le Congrès américain vota la *loi Smoot-Hawley*, qui augmentait les tarifs douaniers de façon très significative : une telle mesure unilatérale était vue comme un

¹ pays de la zone Afrique, Caraïbes et Pacifique

² Organisation Mondiale du Commerce

³ General Agreement on Tariffs and Trade

moyen efficace de favoriser l'emploi aux Etats-Unis, en renchérissant les importations et, par là-même, en favorisant la production intérieure. Mais bien sûr, les pays partenaires commerciaux des Etats-Unis, victimes de cette hausse des tarifs douaniers, réagirent en augmentant eux-aussi leurs tarifs douaniers.

Après la Deuxième Guerre Mondiale, les économistes estimèrent que l'escalade de mesures unilatérales avaient créé des obstacles aux échanges internationaux qui auraient été une cause importante de la prolongation de la crise économique mondiale, crise qui contribua notamment à l'arrivée des Nazis au pouvoir en 1933. Cette interprétation fut largement partagée parmi les responsables des politiques économiques des pays alliés, notamment JM Keynes ⁴.

C'est sur la base de ce consensus intellectuel qu'en 1947 fut créé le GATT, qui consacrait un accord pour réduire les obstacles aux échanges commerciaux, tout particulièrement la réduction des tarifs douaniers. Pour les pays signataires, il s'agissait d'élaborer et de respecter des disciplines collectives, librement consenties, afin d'éviter les excès de politiques unilatérales nuisibles à l'intérêt général.

C'est exactement la même démarche qui présida à la création du FMI, destiné à limiter des mesures similaires dans le domaine financier, en particulier les dévaluations compétitives.

Un consensus pragmatique de grande portée

Ce consensus en faveur de la libéralisation des échanges a joué un grand rôle dans le choix des politiques économiques nationales de nombreux pays, ainsi que dans les relations économiques internationales au cours des cinquante ou soixante années après la fin de la guerre. Les négociations successives au sein du GATT, puis de l'OMC (consacrées par les accords de Marrakech en 1994) ont abouti :

- à la quasi-suppression des droits de douanes dans le domaine industriel ;
- à un meilleur respect international des droits de propriété intellectuelle ;
- à un début de disciplines en matière de services ;
- et, après des décennies de résistance ou de paralysie, à l'acceptation de règles assez contraignantes dans le domaine agricole, pour amener notamment la profonde réforme de la PAC que fut la réforme Mc Sharry en 1991.

La plupart des négociations régionales et bilatérales se sont déroulées dans ce consensus.

La construction européenne elle-même a commencé par l'établissement d'un marché commun au sein duquel la circulation des biens et des personnes est libre (les difficultés des négociations relatives au Brexit aujourd'hui illustrant l'importance de ce principe). On pourra certes objecter que la mise en place d'un marché commun est loin d'instaurer le libre-échange, puisque ce marché commun est protégé de la concurrence internationale par un tarif extérieur commun, et repose donc sur une disposition directement contraire à la *clause de la nation plus favorisée*, pierre angulaire du GATT (*article I*) ; mais cette exception est expressément prévue par le même traité (*article XXIV*), ce qui reflète le caractère très pragmatique de cet accord. L'objectif n'était pas l'instauration du libre-échange, mais une libéralisation progressive des échanges. Dans cette perspective, la mise en place d'un marché commun est un progrès si l'effet *création de commerce* l'emporte sur l'effet *distorsion de commerce*⁵ ; le même *article XXIV* stipule d'ailleurs que les pays créant le marché commun doivent négocier avec les autres pays membres du GATT pour leur accorder des avantages commerciaux compensant ces effets de distorsion.

Par ailleurs, la libéralisation des échanges est au cœur des deux grands accords régionaux impliquant l'Europe : la relation Euro-Méditerranéenne et les accords avec l'Afrique sub-Saharienne.

- La première a été relancée de façon solennelle à Barcelone en 1995, avec l'objectif ambitieux de créer un espace de *prospérité partagée* reposant sur l'engagement de réaliser une zone de libre-échange (ZLE) en 2010. On sait aujourd'hui qu'un tel objectif était utopique, ne serait-ce que parce que la frontière terrestre entre l'Algérie et le Maroc est totalement fermée depuis des années ; il n'empêche qu'au cours des années ultérieures a été réaffirmé l'objectif de libéralisation, aussi, pour la Commission, aujourd'hui la tâche principale est la négociation d'accord de commerce complets et

⁴ Plus tard, de nombreux économistes sont revenus sur cette analyse des effets de la *loi Smoot-Hawley*. Pour un résumé synthétique et clair de cette controverse, voir : https://en.wikipedia.org/wiki/Smoot-Hawley_Tariff_Act

⁵ Selon théorie de J. Viner

approfondis avec les pays de la région les plus engagés dans des processus de réforme (ce mot signifiant en premier lieu libéralisation économique).

- Avec les pays d'Afrique sub-Saharienne, la principale préoccupation a été l'élaboration et la ratification d'accords de partenariat économique (APE), donc des accords de libéralisation moins discriminants vis-à-vis des pays tiers que les anciens accords de Lomé qui donnaient aux pays ACP des facilités d'accès privilégiées aux marchés européens.

De nombreux autres exemples dans le monde pourraient être cités pour illustrer le rôle prépondérant que joue encore le consensus en faveur de la libéralisation des échanges.

Limites du consensus

Poursuivre un objectif utopique – comme dans le cas du processus Euro-Méditerranéen – est évidemment une limite du consensus, d'autant plus sérieuse que l'accent mis sur la libéralisation des échanges a relégué au second plan d'autres objectifs de coopération qui auraient pu être beaucoup plus fructueux, notamment dans le domaine agronomique.

Par ailleurs, il est clair que la poursuite de la libéralisation des échanges a trop souvent perdu le caractère pragmatique qui prévalait au moment de la création du GATT. Cela a été particulièrement manifeste dans les années 1990, au moment du triomphe du *consensus de Washington*, dans lequel la libéralisation des échanges n'était qu'une composante d'un large ensemble de politiques économiques libérales dans tous les domaines de politique économique, prônées de manière dogmatique. Ce sont les excès du consensus qui ont contribué aux critiques actuelles dites *de l'ultralibéralisme*.

Enfin, force est de constater que les négociations du Doha round à l'OMC, entamées il y a plus de seize ans, sont paralysées.

Que faire ?

La libéralisation des échanges, en particulier ceux des produits agricoles, est-elle donc définitivement déconsidérée ? A-t-elle disparu des politiques publiques ?

On a vu qu'il n'en était rien, même si de nombreux discours dans les milieux agronomique francophones pourraient laisser croire le contraire.

Toute libéralisation des échanges crée des gagnants et des perdants. Les libéraux pensent que les gains des gagnants sont généralement supérieurs aux pertes des perdants, et que donc des compensations sont possibles entre les uns et les autres. Mais nul ne peut ignorer que, dans les situations concrètes, les perdants ne sont que très rarement bien identifiés et encore moins souvent reçoivent des compensations appropriées. Le problème principal en matière de politique publique est donc de bien identifier les enjeux et de les gérer.

Dans cette perspective, se prononcer pour ou contre la libéralisation des échanges en général n'a pas beaucoup de sens, et relève plutôt d'une prise de position idéologique.

Comment alors se situer dans les grands débats actuels ?

Que faire face à la paralysie des négociations à l'OMC ?

Faut-il suivre l'exemple de Trump et se retirer de toutes les négociations commerciales internationales ?

Ne pas ratifier le CETA ?

Abandonner les APE et le processus de Barcelone ?

Le but de cette note n'a pas été de prendre parti, mais de clarifier les débats. Beaucoup de questions demeurent.

Dans cette perspective, la dimension cruciale de ces débats est de caractère géopolitique. En particulier, comment l'Europe peut-elle résister aux pressions de tous ordres exercées par les États-Unis et la Chine ?

Ce qu'il faut retenir :

Malgré les vives critiques et les controverses, la libéralisation des échanges continue de jouer un grand rôle dans les relations économiques internationales. Elle reste au cœur d'enjeux géopolitiques considérables.

Toute libéralisation implique des gagnants et des perdants. Seule une analyse spécifique du cas étudié peut permettre d'évaluer les gains des uns et les pertes des autres. Il est donc regrettable que les débats, que soulève la libéralisation, restent trop souvent marqués par des prises de positions dogmatiques, de caractère très général, sur les avantages et inconvénients du libre-échange.

Pour en savoir plus :

- https://fr.wikipedia.org/wiki/Accord_Général_sur_les_tarifs_douaniers_et_le_commerce
- Michel PETIT : *Les enjeux des négociations agricoles internationales et les fondements du libre-échange*, Options Méditerranéennes, parties I et II, pp. 1-8, 2002