

## La libéralisation des échanges

Fiche **QUESTIONS SUR...** n° 04.01.Q02

janvier 2023

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

**La libéralisation des échanges et l'ensemble du processus de mondialisation des dernières décennies sont fortement remis en cause aujourd'hui. Pourtant, cette libéralisation a fait l'objet d'un consensus très large depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale ; elle 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 géopolitiques sont majeurs et déterminants.**

Les débats sur la libéralisation des échanges ont toujours été très controversés. Et l'agriculture a souvent joué un rôle central dans ces débats, que l'on songe aux débats en France à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle sur "la liberté du commerce des blés" (Galvani) ou aux controverses sur l'abolition des *corn laws* au Royaume-Uni en 1846, abolition qui a eu des conséquences considérables. Ces débats ont eu de nombreuses ramifications ; ils ont notamment été la cause d'un divorce profond entre les conceptions anglaises et françaises du rôle de l'État dans la société, divorce qui n'a pas disparu aujourd'hui et a, au moins en partie, conduit au Brexit.

Au cours des décennies récentes, la libéralisation des échanges a été un puissant moteur du processus de mondialisation. Cependant, celle-ci a été largement remise en cause, notamment lorsque la crise du Covid-19 a mis en lumière les risques impliqués par une trop forte dépendance aux importations : comment par exemple accepter les difficultés à se procurer des masques en France pendant plusieurs semaines ou, plus grave encore, la paralysie de l'industrie automobile dans le monde du fait du manque généralisé de composants électroniques ? Renforcer la résilience de nos économies, notamment en encourageant les circuits courts, est un objectif économique qui fait largement consensus aujourd'hui. Pourtant, il est clair que les échanges internationaux resteront nécessaires, ne serait-ce que pour se procurer les métaux rares utilisés dans la fabrication des composants électroniques, pour revenir à l'exemple juste cité.

Comment alors gérer les échanges internationaux ? Les positions doctrinales *a priori* – pour ou contre le libre-échange – ne sont pas d'une grande utilité. Mais une réflexion *a posteriori* sur ce qu'a été le grand mouvement de libéralisation depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale peut être riche d'enseignements. Ce mouvement a été le résultat d'un consensus large, de nature fondamentalement pragmatique et non doctrinale, dans le cadre d'une approche multilatéraliste des relations internationales. Aujourd'hui, le multilatéralisme est en crise et c'est dans le cadre de cette nouvelle donne géopolitique que doivent être pensées les interventions publiques régulant les échanges internationaux.

### **La libéralisation des échanges depuis la Deuxième Guerre mondiale**

La création du GATT, en 1947, peut être vue comme le résultat d'un consensus apparu à la fin de la Deuxième Guerre mondiale en faveur de la libéralisation des échanges. Et ce consensus était 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 de 1929 (krach de Wall Street en octobre 1929). La décision la plus emblématique date de 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 moyen efficace de favoriser l'emploi aux États-Unis, renchérissant les importations et, par là-même, favorisant la production intérieure. Mais bien sûr les pays partenaires commerciaux des États-Unis, victimes de cette hausse des tarifs douaniers, augmentèrent eux-aussi en rétorsion leurs tarifs douaniers. En fin de compte, cette escalade de mesures unilatérales fut telle que les obstacles aux échanges internationaux augmentèrent, ce qui fut

considéré à la fin de la Deuxième Guerre mondiale comme une cause importante de la prolongation de la crise économique, contribuant notamment à l'arrivée des Nazis au pouvoir en 1933.

Cette interprétation était largement partagée parmi les responsables des politiques économiques des pays alliés, notamment J.-M. Keynes, à la fin de la guerre<sup>1</sup>. C'est donc sur la base de ce consensus intellectuel que fut créé le GATT, qui consacrait un accord entre pays signataires pour réduire les obstacles aux échanges commerciaux, tout particulièrement à l'époque la réduction des tarifs douaniers. Il s'agissait pour les pays signataires d'élaborer et de respecter des disciplines collectives, librement consenties, pour 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, qui ont été 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 McSharry en 1991.

De même, la plupart des négociations régionales et bilatérales se sont déroulées dans le cadre de 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. On pourra certes objecter que la mise en place d'un marché commun est loin d'instaurer le libre-échange, puisque le marché commun est protégé de la concurrence internationale par un tarif extérieur commun. Il 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", pour reprendre la terminologie de J. Viner. L'*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 subsaharienne. La première avait été relancée de façon solennelle à Barcelone en 1995. L'objectif ambitieux de créer un espace de "*prospérité partagée*" reposait 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 et, pour la Commission, la tâche principale a été la négociation d'accords de commerce "*complets et 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 subsaharienne, la principale préoccupation a été l'élaboration et la ratification d'accords de partenariat économique (APE), en clair 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 qu'a joué le consensus en faveur de la libéralisation des échanges.

---

<sup>1</sup> 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](https://en.wikipedia.org/wiki/Smoot-Hawley_Tariff_Act)

## Mais un consensus toujours limité et de plus en plus remis en cause

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 ensemble beaucoup plus large de politiques économiques libérales dans tous les domaines de politique économique prônées de manière dogmatique. Ce sont les excès de ce consensus qui ont contribué aux critiques actuelles de l'ultralibéralisme. D'ailleurs, au *Sommet mondial de l'alimentation*, réuni à Rome en 1996, le mouvement altermondialiste – incarné alors par le mouvement *Via Campesina* – a clairement exprimé son désaccord sur ce point en promouvant la souveraineté alimentaire à la place du libre-échange.

Aujourd'hui, il est important de sortir des débats doctrinaux, trop exclusivement focalisés sur l'opposition entre libéraux et anti-libéraux. Après l'expérience du Covid-19, personne ne propose de revenir à une vision naïve des bienfaits du libre-échange ; on sait bien d'ailleurs que toute libéralisation des échanges crée des gagnants et des perdants. Certes, les libéraux pensent que généralement les gains des gagnants sont supérieurs aux pertes des perdants et que des compensations sont donc 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. Il faut donc être pragmatique et juger chaque situation sur ses mérites propres.

En ce qui concerne les échanges internationaux, il est évident que la dimension internationale est cruciale. Et, en la matière, les considérations géopolitiques sont déterminantes. Toutes les institutions multilatérales sont en crise, comme l'illustre – exemple frappant – la paralysie de l'ONU face à l'attaque de l'Ukraine par la Russie. Le dernier grand accord de l'OMC (Marrakech) date de 1994 et depuis cette date, aucune avancée majeure en termes de libéralisation des échanges n'a eu lieu dans le cadre de négociations multilatérales. Pendant le même temps, les accords commerciaux régionaux se sont multipliés. Cela signifie que la libéralisation des échanges continue d'être recherchée, mais dans un nouveau cadre : des arrangements régionaux plus ou moins vastes regroupant des pays aux intérêts divers, liés entre eux par des considérations de nature géopolitique. C'est ainsi que certains responsables américains utilisent l'expression très révélatrice d'alliés économiques pour désigner les pays invités à rejoindre le *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity* (IPEF), la nouvelle initiative commerciale lancée par le président Biden en mai 2022.

La succession des initiatives de cette nature dans la région Indo-Pacifique, au cours des années récentes, illustre bien d'ailleurs le poids déterminant des considérations géopolitiques dans les négociations commerciales internationales aujourd'hui. En 2017, dès son élection, le président Trump avait décidé de retirer les États-Unis du *Trans Pacific Partnership* (TPP), un accord commercial incluant les principaux pays du bassin Pacifique mais excluant la Chine, accord qui avait été soigneusement construit par le gouvernement Obama. Ce retrait des États-Unis est très largement vu aujourd'hui comme une erreur stratégique majeure, y compris dans les cercles américains les plus conservateurs. En effet, les autres pays membres du TPP ont poursuivi le processus de libéralisation entre eux en négociant un nouvel accord : le *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*. Mais surtout, la plupart d'entre eux ont rejoint la Chine dans le *Regional Comprehensive Economic Partnership* de janvier 2022.

Quelles considérations peuvent expliquer que des états proches des États-Unis comme le Japon et la Corée du Sud aient accepté de se joindre à cet accord excluant les États-Unis ? La réponse à cette question est importante, car elle permet d'éclairer ce que sont les déterminants de la libéralisation des échanges aujourd'hui. En effet les accords commerciaux vont bien au-delà de la réduction des droits de douane, première étape dans toute libéralisation, même si l'accès préférentiel au marché domestique du méga-acteur (la Chine ou les États-Unis dans la région Indo-Pacifique) demeure un attrait majeur pour les pays devant décider s'ils adhèrent ou non à l'accord envisagé. De multiples autres domaines (règles concernant l'environnement, droits de l'homme, propriété intellectuelle, règles d'arbitrage en matière d'investissement, etc.) sont aussi couverts, et ceux-ci ont le potentiel de définir les règles du commerce international au cours des prochaines décennies dans l'espace économique considéré. En être exclu peut se révéler très risqué.

## Conclusion

Les échanges commerciaux internationaux ne vont pas disparaître, même si le processus de mondialisation des dernières décennies est largement remis en cause. Il est même probable qu'ils augmenteront.

En matière agricole, la crise actuelle des échanges de céréales et d'huiles végétales causée par le blocage de la Mer Noire souligne d'ailleurs l'importance cruciale de ces échanges. Mais le consensus international (forgé à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale) très large en faveur de leur libéralisation n'existe plus et le libre-échange, pilier de la doctrine libérale, est déconsidéré.

Aujourd'hui, ce sont les considérations géopolitiques qui déterminent les positions prises par les gouvernements en matière de commerce international. Les querelles doctrinales qui – au-delà du consensus évoqué ci-dessus – ont dominé les débats récents sont dépassées. On peut s'en réjouir, car beaucoup de ces querelles, formulées en termes doctrinaires, ont été souvent stériles.

Mais un fait têtue demeure : les échanges internationaux jouent un rôle crucial pour assurer la sécurité alimentaire dans le monde. Et ce rôle n'est pas près de disparaître.

Michel PETIT, membre de l'Académie d'Agriculture de France

### 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. D'autant plus que les réalités évoluent et que les échanges internationaux doivent tenir compte du reflux du multilatéralisme et de l'affirmation de nouvelles ententes au caractère nettement géopolitique.

### Pour en savoir plus :

- [https://fr.wikipedia.org/wiki/Accord\\_Général\\_sur\\_les\\_tarifs\\_douaniers\\_et\\_le\\_commerce](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