

# L'illusion du protectionnisme

Christian Deblock

7 octobre 2009



Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation



« Nombre des maux économiques les plus considérables de notre époque sont les fruits du risque, de l'incertitude et de l'ignorance. C'est parce que certains individus, favorisés par leur situation ou par leurs capacités, expériences hardies, et aussi parce que pour cette même raison, les grandes affaires sont souvent une loterie, que se créent de grandes inégalités de richesse ; ces mêmes facteurs sont aussi la cause du chômage, ils expliquent que des prévisions raisonnables sur l'évolution des affaires soient détrompées, que le rendement et la production diminuent. Le remède se situe pourtant hors de la sphère des actions individuelles ; il peut même être de l'intérêt des individus d'aggraver la maladie ».

(Keynes, la fin du *Laissez-faire*, pp. 82-83)

# Le débat actuel

# La menace du protectionnisme

- Le souvenir de la crise 1929 : Faire peur

« En temps de crise économique, les gouvernements sont poussés à adopter des mesures qui peuvent restreindre le commerce et, si ces pressions ne sont pas gérées convenablement, elles risquent fort de conduire à une dangereuse escalade. Les mesures contingentes peuvent alors servir de soupape de sécurité et jouer un rôle important pour le maintien d'un système commercial multilatéral fondé sur des règles. »

*OMC, 22 juillet 2009, RAPPORT SUR LE COMMERCE MONDIAL, Maintenir l'ouverture du commerce en temps de crise*

- Le libre-échange lave plus blanc....

- Le commerce n'est pas responsable de la crise
- Ni des inégalités : la globalisation commerciale les réduit (pays émergents)

- L'OMC, un modèle de régulation à suivre ...

**Willis C. Hawley et Reed Smoot**

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation



# Libre-échange, protection de quoi parlons-nous au juste ?

*Joseph Schumpeter à propos de List*

« Les libre-échangistes anglais et List ont aussi travaillé à partir d'une vision d'ensemble sociale et politique que nous pouvons accepter ou refuser ; les uns et les autres, en définitive, ont plaidé pour des politiques qui convenaient à certains groupes d'intérêts plus qu'à d'autres. À tous ces points de vue, il n'y a pas de différence entre la situation de Carey et celle des libre-échangistes anglais ou de List, sauf, bien sûr, du point de vue de ses préférences personnelles. Mais les libre-échangistes anglais ont fait passer leur vision et leur politique dans une analyse et ils y ont réussi. Le théorème des avantages comparatifs a été une contribution majeure à notre appareil d'analyse. Là est la raison pour laquelle ils peuvent prétendre à une place dans l'histoire de l'analyse économique - et elle n'est pas dans leur plaidoyer pour le libre-échange en lui-même. List n'a apporté aucune contribution originale à l'appareil d'analyse de la science économique. Mais il s'est servi d'éléments de l'appareil d'analyse existant, judicieusement et correctement. Et cela aussi est méritoire *du point de vue scientifique.* »

Joseph A. Schumpeter, *Histoire de l'analyse économique*, vol. II, Paris, Gallimard (pour la traduction française), 1983, pp. 191-192.

# Les quatre dimensions de la question du libre commerce et du protectionnisme

- Les croyances / préférences personnelles
- Les intérêts
- Les constructions du monde
- Les institutions / les politiques

# Les croyances

## *Du « doux commerce » au libre commerce*

Jacques Savary : « (la divine providence) n'a pas voulu que tout ce qui est nécessaire à la vie se trouvât en un même lieu. Elle a dispersé ses dons, afin que les hommes eussent le commerce ensemble, et que la nécessité mutuelle qu'ils ont de s'entraider pût entretenir l'amitié entre eux : c'est cet échange continuel de toutes les commodités de la vie qui fait le Commerce, et c'est ce Commerce aussi qui fait toute la douceur de la vie » (Jacques Savary, *Le Parfait Négociant*, 1675, cité par Albert O. Hirschman, *Les passions et les intérêts*, p. 58.

Adam Smith : « Mais sans le penchant qui porte l'homme à l'échange et au troc, chacun se seroit procuré à lui-même toutes les nécessités et toutes les commodités de la vie. Tous auroient eu les mêmes ouvrages à faire et il n'y auroit point eu parmi eux ces différentes occupations qui pouvoient seules amener de grandes différences entre leurs talents ». (*La richesse des Nations*, 1776)

Benjamin Franklin : « No nation was ever ruined by trade »

## Les critiques :

List (1841) : « C'est une règle de prudence vulgaire, lorsqu'on est parvenu au faite de la grandeur, de rejeter l'échelle avec laquelle on l'a atteint, afin d'ôter aux autres le moyen d'y monter après nous. Là est le secret de la doctrine cosmopolite d'Adam Smith et des tendances cosmopolites de son illustre contemporain, William Pitt, ainsi que de tous ses successeurs dans le gouvernement de la Grande-Bretagne. Une nation qui, par des droits protecteurs et par des restrictions maritimes, a perfectionné son industrie manufacturière et sa marine marchande au point de ne craindre la concurrence d'aucune autre, n'a pas de plus sage parti que de repousser loin d'elle ces moyens de son élévation, de prêcher aux autres peuples les avantages de la liberté du commerce et d'exprimer tout haut son repentir d'avoir marché jusqu'ici dans les voies de l'erreur et de n'être arrivée que tardivement à la connaissance de la vérité » (Friedrich List, *Système national d'économie politique*, Paris, Éditions Gallimard, 1998, pp. 503-503)

Cairnes (1870) : “La maxime du laissez-faire n'a aucun fondement scientifique que ce soit, mais c'est au mieux une règle d'usage simple et commode”

John Maynard Keynes (1924) « Les économistes, comme les autres scientifiques, ont choisi leur hypothèse de départ, celle qu'ils proposent aux débutants, parce qu'elle était la plus simple, et non parce qu'elle était la plus proche des faits. » (la fin du *Laissez-faire*, pp. 71-72)

# Les intérêts

## *Karl Marx à propos du Libre-échange (Discours sur la question du libre-échange - 1848)*

Pour nous résumer : dans l'état actuel de la société, qu'est-ce donc que le libre-échange ? C'est la liberté du capital. Quand vous aurez fait tomber les quelques entraves nationales qui enchaînent encore la marche du capital, vous n'aurez fait qu'en affranchir entièrement l'action. (...)

Si les libre-échangistes ne peuvent pas comprendre comment un pays peut s'enrichir aux dépens de l'autre, nous ne devons pas en être étonnés, puisque ces mêmes messieurs ne veulent pas non plus comprendre comment, dans l'intérieur d'un pays, une classe peut s'enrichir aux dépens d'une autre classe.

Ne croyez pas, messieurs, qu'en faisant la critique de la liberté commerciale nous ayons l'intention de défendre le système protectionniste. (...)

D'ailleurs, le système protectionniste n'est qu'un moyen d'établir chez un peuple la grande industrie, c'est-à-dire de le faire dépendre du marché de l'univers, et du moment qu'on dépend du marché de l'univers on dépend déjà plus ou moins du libre-échange. Outre cela, le système protecteur contribue à développer la libre concurrence dans l'intérieur d'un pays. C'est pourquoi nous voyons que dans les pays où la bourgeoisie commence à se faire valoir comme classe, en Allemagne, par exemple, elle fait de grands efforts pour avoir des droits protecteurs. (...)

Mais en général, de nos jours, le système protecteur est conservateur, tandis que le système du libre-échange est destructeur. Il dissout les anciennes nationalités et pousse à l'extrême l'antagonisme entre la bourgeoisie et le prolétariat. En un mot, le système de la liberté commerciale hâte la révolution sociale. C'est seulement dans ce sens révolutionnaire, Messieurs, que je vote en faveur du libre-échange.

## Ricardo n'oubliait pas non plus les intérêts ....

Ricardo : « Si, par l'accroissement du commerce étranger, ou par des perfectionnements dans les machines, on peut fournir aux travailleurs la nourriture et les autres objets de première nécessité il plus bas prix, les profits hausseront. Si, au lieu de récolter du blé chez nous, et de fabriquer nous-mêmes l'habillement et les objets nécessaires pour la consommation de l'ouvrier, nous découvrons un nouveau marché où nous puissions nous procurer ces objets à meilleur compte, les salaires devront baisser et les profits s'accroître. »

# Démarche scientifique : deux conceptions radicalement différentes de l'économie



Ricardo

- Principe organisateur : échange
- Élargissement du concept d'échange entre individus aux nations (**égalité juridique**)
- Spécialisations / avantages comparatifs (**gains mutuels**)
- De l'internationalisation à l'interdépendance, pour déboucher sur l'intégration (**système organisé / HOS**)
- Fin des territoires (et des souverainetés) : **déterritorialisation du monde**



List

- Principe organisateur : **nation**
- **Les étapes du développement**
- Le développement économique de la nation passe par le développement des **forces productives** et **l'industrie**
- **La protection** des industries naissantes

# Les deux points de vue sur le commerce

## La protection, obstacle au progrès économique

Ricardo : « Dans un système d'entière liberté de commerce, chaque pays consacre son capital et son industrie à tel emploi qui lui paraît le plus utile. Les vues de l'intérêt individuel s'accordent parfaitement avec le bien universel de toute la société. C'est ainsi qu'en encourageant l'industrie, en récompensant le talent, et en tirant tout le parti possible des bienfaits de la nature, on parvient à une meilleure distribution et à plus d'économie dans le travail. En même temps l'accroissement de la masse générale des produits répand partout le bien-être ; l'échange lie entre elles toutes les nations du monde civilisé par les nœuds communs de l'intérêt, par des relations amicales, et en fait une seule et grande société. C'est ce principe qui veut qu'on fasse du vin en France et en Portugal, qu'on cultive du blé en Pologne et aux États-Unis, et qu'on fasse de la quincaillerie et d'autres articles en Angleterre ».

## La protection, instrument du développement

List : « Le commerce extérieur ne peut être important que là où l'industrie nationale est parvenue à un haut degré de développement »

« Nous ne craignons pas d'affirmer que du perfectionnement du système protecteur dépendent l'existence, l'indépendance et l'avenir de la nation allemande. L'esprit national ne peut prendre racine, ne peut donner de belles fleurs et des fruits abondants que sur le terrain de l'aisance générale. De l'unité des intérêts matériels, seulement, peut sortir l'unité morale, et de l'un et de l'autre réunies, la force de la nation » (p. 571)

# Les politiques / les institutions

- Composer avec les intérêts commerciaux, qui poussent à la liberté économique (commerciale) et l'indépendance économique de la nation
- S'agit-il d'appliquer les recommandations auxquelles aboutissent les modèles (représentation plausible de la réalité) ou de raisonner en termes d'action collective, autrement dit en termes d'arbitrage entre l'exercice de la liberté individuelle et la réalisation de choix collectifs, au niveau national comme au niveau international ?
- Le progrès économique et social passe-t-il par le laissez-faire / le contrôle social, ou bien par un dosage de liberté et de régulation, de souveraineté et de coopération ?

# Quand la libéralisation des échanges devient la règle et la protection l'exception

# La catastrophe des années trente

- La crise des années trente a montré, avec ses millions de chômeurs, que le laissez-faire et le libre-échange n'étaient pas tenables, mais aussi que l'autarcie et l'expansionnisme ont conduit à la guerre.
- Keynes, Hull et la reconstruction de l'ordre libéral
- Reconstruction de l'ordre libéral après-guerre n'a pu être possible que parce qu'on a cherché à « ordonner » le libéralisme :
  - Combiner action collective (État) et liberté économique : économie mixte
  - Combiner souveraineté et libéralisation des échanges : réciprocité commerciale

# Les trois piliers du système commercial

- Internationalisme libéral : la paix, la démocratie, le progrès économique et le progrès social par le commerce
- Le GATT n'est pas un système de libre-échange, mais de libéralisation ordonnée et institutionnalisée du commerce (et de l'investissement)
  - Égalité de traitement (non discrimination)
  - Gains mutuels dans la négociation
  - Réciprocité diffuse (CNPF-Traitement national)
  - Loyauté dans le commerce
- Multilatéralisme dans la coopération
  - Le contrat social : la communauté des démocraties intégrées par le commerce et les valeurs partagées
  - Respect des engagements souscrits

« This Government does not intend, in the coming negotiations, to eliminate tariffs or to establish free trade. All that is contemplated is the reduction of tariffs, the removal of discriminations, and the achievement, not of free trade, but of freer trade. »

Harry S Truman, *Address on Foreign Economic Policy*, Baylor University, 6 mars 1947.

# Les biais du système

## 1. Ouverture est devenue la règle, et la protection l'exception (mesures contingentes)

- Ouverture graduelle des échanges a « déchaîné » le commerce, mais a aussi
  - favorisé la transnationalisation des entreprises et la réorganisation de leurs activités. Les théories de la firme multinationale, critiques de la réciprocité comme du libre-échange. On « découvre » :
    - Avec l'érosion de la protection tarifaire, l'investissement n'est plus un substitut au commerce
    - Modèle de Dunning : OLI : les différences nationales comptent
    - Spécialisations intra-branches : les chaînes de valeur
  - Érodé la marge de manœuvre des gouvernements dans la réalisation de leurs objectifs de politique économique et sociale
    - Les mesures contingentes ont un pouvoir limité

2. Les asymétries sont non seulement toujours présentes, mais sur des marchés plus ouverts, l'avantage compétitif des entreprises l'emporte sur les avantages comparatifs (éviction et pouvoir de marché)

- La critique nationale a pris trois formes
  - Débats sur l'échange inégal et le nouvel ordre économique international
  - Débats sur les grands espaces économiques régionaux (Europe/Amérique latine)
  - Débats sur le développement endogène et introverti (centre-périphérie)
- Ces expériences ont conduit à un recentrage du commerce sur les pays « développés » et à une marginalisation des pays en développement.

3. Les règles du commerce ont été strictement limitées au commerce

- rien ou si peu sur l'investissement
- rien ou si peu sur la relation commerce / travail

On a dissocié le marché national et le marché international

**Qu'est-ce qui ne va plus depuis les  
années 1980 ?**

Le système commercial du GATT repose sur un paradoxe : construit sur la réciprocité, il crée l'illusion qu'il est possible de maîtriser les flux du commerce en gérant les interdépendances à l'intérieur d'un pacte commercial.

Quatre ordres de faits doivent attirer notre attention

- Les firmes ne sont plus multinationales, mais transnationales
- Les enjeux des négociations commerciales ne portent plus sur l'ouverture des marchés, mais sur les règles du marché
- Nouveaux pays s'imposent comme acteurs économiques majeurs
- Le déclin *du Primus inter pares*

Image d'un monde global, sans frontières, mais les États sont malgré toujours présents

# Les transnationales

Les marchés sont plus ouverts que jamais et les firmes multinationales, transnationales comme les appelle plus justement la CNUCED, n'ont jamais été aussi à l'aise dans l'économie mondiale, déployant et redéployant leurs activités d'un espace national à l'autre au gré des avantages qu'elles y trouvent. Si l'ouverture au commerce est pour les États synonyme d'interdépendance et d'interactions, elle est pour les entreprises synonyme d'intégration des activités et des marchés.

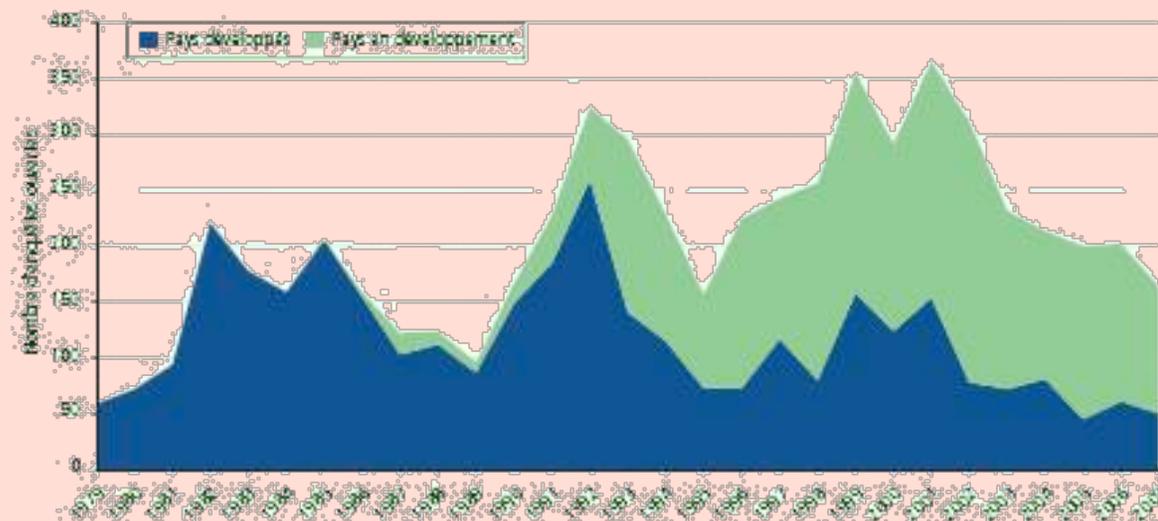
- La réciprocité ne tient plus : comment mesurer les avantages du commerce ? Comment appliquer des mesures contingentes sur des chaînes de valeur ?
- L'effet « localisation » devient fondamental : proximité du marché certes, mais aussi coûts de production (compétitivité des nations)

# Mesures contingentes

- Arbitrage entre les engagements et la flexibilité
  - Mesures contingentes :
    - Soupape de sécurité
    - Mécanisme d'assurance
    - Instrument d'ajustements
      - Défaillances de marché
- Mesures limitées et usage sévèrement contrôlé
  - Contrer une mesure prédatrice / une distorsion de marché / un changement brutal dans les conditions de fonctionnement des marchés qui menace ou risque de menacer / déstabiliser une industrie /un secteur /une économie /la balance des paiements, etc.
    - Sauvegardes
    - Antidumping
    - Mesures compensatoires (subventions)
  - Autres mesures
    - Modification des engagements tarifaires (tarif notifié/tarif réel)
- Il y a ce qui est visible et ce qui ne l'est pas, longue procédure,

# Enquêtes antidumping

Nombre d'enquêtes antidumping ouvertes par niveau de développement



Source: Secrétariat de l'OMC.

Nombre d'enquêtes antidumping ouvertes, par pays utilisateurs et par pays visés, 1995-2007

Pays utilisateurs	Pays visés		Total
	Développés	En développement	
Développés	262	904	1166
En développement	566	1488	2054
<b>Total</b>	<b>828</b>	<b>2392</b>	<b>3220</b>

# Le nouvel agenda commercial :

## de l'ouverture des marchés aux règles du marché

- Changement des années 1980 : la protection des droits des entreprises (investissement / propriété intellectuelle / marchés publics / services).

De nouvelles voies sont également prises : bilatéralisme et fora de gouvernance (finance, concurrence, internet, etc)

Etats-Unis ont ouvert la boîte de Pandore

- Initiatives rencontrent de fortes résistances :
  - Autres pays soit suivent en rechignant soit s'opposent radicalement
  - Résistance interne également : le commerce ne convainc plus !

# Parties contractantes à l'Accord plurilatéral sur les marchés publics

Parties	Date d'entrée en vigueur/accession
<b>Canada</b>	1 janvier 1996
<b>Communautés européennes pour ce qui est de ses 27 États membres:</b>	
Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède	1 janvier 1996
Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République slovaque, République tchèque et Slovénie	1 mai 2004
Bulgarie et Roumanie	1 janvier 2007
<b>Corée</b>	1 janvier 1997
<b>États-Unis</b>	1 janvier 1996
<b>Hong Kong, Chine</b>	19 juin 1997
<b>Islande</b>	28 avril 2001
<b>Israël</b>	1 janvier 1996
<b>Japon</b>	1 janvier 1996
<b>Liechtenstein</b>	18 septembre 1997
<b>Norvège</b>	1 janvier 1996
<b>Pays-Bas pour ce qui est de d'Aruba</b>	25 octobre 1996
<b>Singapour</b>	20 octobre 1997
<b>Suisse</b>	1 janvier 1996
<b>Taïpei chinois</b>	15 juillet 2009

# Observateurs

Gouvernement observateur	Date d'acceptation en tant qu'observateurs par le Comité
Albanie *	2 octobre 2001
Arabie saoudite	13 décembre 2007
Argentine	24 février 1997
Arménie *	16 juillet 2004
Australie	4 juin 1996
Bahreïn, Royaume de	9 décembre 2008
Cameroun	3 mai 2001
Chili	29 septembre 1997
Chine *	21 février 2002
Colombie	27 février 1996
Croatie	5 octobre 1999
Géorgie *	5 octobre 1999
Jordanie *	8 mars 2000
Moldova *	29 septembre 2000
Mongolie	23 février 1999
Nouvelle-Zélande	9 décembre 2008
Oman *	3 mai 2001
Panama *	29 septembre 1997
République kirghize *	5 octobre 1999
Sri Lanka	23 avril 2003
Turquie	4 juin 1996
Ukraine	25 février 2009

\* négociant leur accession.

# Les règles du jeu sont contournées

- Principe de la neutralité économique fer de lance du nouvel agenda commercial (gouvernance démocratique + société universelle de marché)
- Expérience des NPI : le *développementalisme*. La première vague. Les petits joueurs.
- Expérience des pays émergents. La seconde vague : les gros joueurs.

La Chine, une économie monde en soi, qui a su profiter largement d'une stratégie agressive de conquête de marché tout en misant sur une stratégie développementaliste axée sur le « L » du modèle de Dunning, un accès élargi et sécuritaire aux marchés de ce qu'on appelait autrefois le « centre » et un contrôle fort des leviers de son développement. La Chine n'est pas une économie de marché, encore moins une démocratie, mais sa croissance est phénoménale et si, un changement de stratégie est perceptible, un développement tiré par le marché intérieur plutôt que par les marchés extérieurs, force est de constater qu'elle a moins besoin de nous autres (importations) que nous d'elle (exportations et investissements directs)

# Y a-t-il encore un pilote dans l'avion ?

- L'internationalisme libéral ignoré !
- Déficits commerciaux abyssaux et dépendance financière
- Un monde tripolaire : Etats-Unis / Europe / Chine

# Pour conclure

1. Protectionnisme traditionnel (tarifs et barrières non-tarifaires) a fait son temps : il correspondait à une période où il s'agissait de défendre l'indépendance économique nationale et de favoriser un développement autocentré. La réciprocité, fondée sur une vision d'une économie mondiale en interdépendance, a permis d'en réduire la portée et de le ramener au niveau des mesures contingentes. Il ne fonctionne plus aujourd'hui dans un économie mondiale intégrée par les réseaux des entreprises.
2. Ce que l'on constate, par contre, c'est non seulement que dans l'économie globalisée d'aujourd'hui, les États nationaux sont toujours présents, mais surtout que les pays qui ont le mieux réussi leur intégration, sont ceux qui ont su tirer partie de l'accès aux marchés développés que leur offre le GATT/OMC, tout en gardant un contrôle étroit sur leur économie nationale.
3. Les risques ne viennent pas du protectionnisme, mais de la confrontation des intérêts et des idées

« Ce n'est pas par de l'agitation politique ou en tentant des expériences prématurées que nous ferons le prochain pas en avant mais par la réflexion. Nous devons, par un effort de l'esprit, clarifier nos sentiments. Pour l'heure, notre sympathie et notre jugement sont susceptibles de se trouver dans des camps opposés, ce qui est un état d'esprit à la fois pénible et paralysant. Dans le domaine de l'action, les réformateurs ne réussiront que lorsqu'ils seront capables de poursuivre fermement un but clair et précis en accordant leur intellect et leurs sentiments. (...). Nous avons besoin qu'un ensemble nouveau de convictions se dégage naturellement d'un examen sincère de nos sentiments confrontés à la réalité des faits. »

John Maynard Keynes, *La fin du laissez-faire*, p. 86

Nous n'en sommes pas là !

# Le débat est idéologique...

## Il serait sans intérêt s'il n'était pas dangereux !

« En 2017, les économistes célèbreront l'anniversaire de la publication des « Principes de l'économie politique et de l'impôt » de David Ricardo. Deux siècles plus tard, ils considèrent toujours la loi de l'avantage comparatif comme l'un des piliers de la science économique, voire comme « l'unique proposition des sciences sociales qui soit vraie sans être triviale ».

OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2008*, Genève, 2008, p. 81

« Dans une première phase le libre-échange a été une bonne chose. Mais si les entreprises se mettent à produire prioritairement pour les exportations, le lien entre les salaires et la formation de la demande dans l'économie est brisé et le salaire finit par être perçu comme un coût pour l'entreprise.

A l'échelle mondiale, si toutes les entreprises se mettent à considérer le salaire comme un coût pur, vous entrez dans une logique mondiale de déflation et de compression de la demande.

Au stade actuel, et surtout depuis l'émergence de la Chine comme acteur mondial, je crains qu'on ne puisse imaginer une fin à ce processus économique d'ajustement.

L'histoire économique devient un puits sans fond dans lequel tous les acteurs sociaux (entrepreneurs comme salariés et ouvriers) se débattent dans une certaine forme d'asphyxie.

Je suis arrivé à la conclusion, il y a quelques années, que le protectionnisme était la seule conception possible et, dans un second temps, que la seule bonne échelle d'application du protectionnisme était l'Europe.

Emmanuel Todd, *Marianne*, décembre 2006