

Chapitre 6

Le retour au protectionnisme (1914-1950)

1. Le commerce international

Durant la Première Guerre Mondiale, les importations de la France, du Royaume Uni et de la Russie restèrent inchangées ou augmentèrent (surtout celles de produits agricoles et de matières premières). Les importations de l'Allemagne baissèrent par suite du blocus que lui imposaient les puissances alliées. Les exportations de ces quatre pays européens baissèrent. L'offre de produits agricoles et industriels et les exportations des pays neutres augmentèrent.

Le retour à la paix fut donc caractérisé par une surproduction agricole et industrielle. Par exemple, durant la guerre les superficies de terres affectées à la culture de blé avaient diminué en Europe, puisque les paysans étaient au front. Elles avaient augmenté dans les pays neutres (Australie, Canada, Argentine, etc.). Après la paix, en Europe les superficies de terres affectées à la culture de blé reviendront à leurs niveaux d'avant-guerre.

Les différents pays réagirent à la surproduction mondiale par une hausse des droits de douane. Cependant cette progression du protectionnisme resta relativement modérée jusqu'en 1930.

Les difficultés économiques qu'ont connues les relations économiques internationales après la Première Guerre Mondiale ont eu une origine d'abord politique. Après les guerres napoléoniennes l'Europe était fatiguée des guerres entre nations. Le Traité de Vienne de 1815 institua une Europe où coexistaient et coopéraient les différents Etats, sans qu'aucun n'écrase les autres. La France, qui avait perdu les guerres napoléoniennes fut bien traitée par ce traité de paix. L'Europe est entrée ensuite dans une période de paix et de libéralisation des échanges internationaux. En revanche le Traité de Versailles de 1919 ne réussit pas à rétablir des liens corrects entre les grands pays européens, l'Allemagne étant particulièrement maltraitée par ce traité. Ce traité échouait aussi dans son traitement des problèmes des « peuples sans Etat » pour paraphraser Hannah Arendt, c'est-à-dire des peuples éparpillés entre plusieurs nations et minoritaires dans la plupart de celles-ci. Il y eut donc un climat de haine entre les différents peuples d'Europe, qui n'existait pas au 19^{ème} siècle, et qui n'a plus existé après 1950. Ce climat annonçait la Seconde Guerre Mondiale, mais explique aussi l'absence de coopération internationale qui aurait été nécessaire pour revenir à un système de

libre échange commercial, établir un système monétaire international stable et combattre les crises bancaires et financières de la Grande Dépression, qui avaient une composante internationale essentielle.

La plus célèbre mesure protectionniste fut le *Smoot-Hawley Tariff* (17 juillet 1930) aux Etats-Unis, que le Président Hoover établit pour protéger les industriels et les agriculteurs américains (se rappeler que Hoover était Républicain et que les Républicains avaient une tradition protectionniste). Chaque pays suivit alors l'exemple américain. La protection était devenue très élevée dans la moitié des années 1930 et prenait la forme de tarifs douaniers et de contingentements avec l'abandon de la clause de la nation la plus favorisée.

La conséquence pour l'Amérique Latine, qui perdait les marchés d'exportation des pays du Nord, fut le début d'une stratégie d'industrialisation par substitution d'importations, qui dura jusqu'au début des années 80. Cette stratégie avait pour but d'isoler les pays de ce continent des conséquences de la Grande Dépression, les marchés traditionnels d'exportations se fermant. De 1929 à 1932, le commerce mondial baissa de 70% en valeur et de 25% en volume.

Le coût des transports intercontinentaux augmenta évidemment durant les deux guerres mondiales, ne serait-ce qu'en conséquence des destructions de bateaux marchands par les belligérants. Dans la période entre ces deux guerres, les coûts de transport ne diminuèrent que faiblement, en dépit d'innovations techniques et d'investissements importants. On a donc une évolution bien moins favorable que celle que j'avais notée pour la période 1870-1913.

Le taux de croissance du commerce international sur la période 1913-1938 fut de l'ordre de 1% par an, comme avant l'année 1800, soit moins d'un tiers du taux de croissance observé au cours du 19^{ème} siècle. L'écart des prix des marchandises échangées internationalement avait baissé de 81% de 1820 à 1914. Les ¾ de cette baisse provenaient de la baisse des coûts de transport et le reste de la réduction des barrières aux échanges. De 1914 à 1950, cet écart doubla.

2. Les migrations internationales

Les migrations diminuèrent beaucoup au cours de cette période. Il ne faut pas surestimer le rôle des politiques anti-immigrations dans cette baisse. Par exemple les Etats-Unis introduisirent en 1921 et

1934 des quotas d'immigration par pays d'origine, qui favorisaient le Nord-ouest de l'Europe. Mais ces quotas furent progressivement de moins en moins remplis.

Les contrôles de l'immigration prirent souvent une orientation discriminatoire, par exemple le refus de l'Australie d'admettre des immigrants chinois

3. « The political economy » de la protection

Le chapitre précédent et celui-ci montrent que le libre échange avait beaucoup progressé dans le monde de 1815 à 1914. En revanche la période qui suivit vit un retour au protectionnisme. Un résultat important de la théorie du commerce international est que le démantèlement unilatéral des mesures protectionnistes prises par un pays améliore le bien-être moyen des résidents de ce pays (mais peut détériorer le bien-être de certains de ces résidents). On doit alors se demander pourquoi le protectionnisme existe, c'est-à-dire pourquoi le libre échange progresse aussi lentement et parfois recule. Je vais proposer une série de réponses à cette question.

1. *Le goût pour le statu quo*

Chaque électeur peut estimer que l'abolition de mesures protectionnistes profitera au plus grand nombre, mais que lui-même sera probablement perdant. Ce biais vers le *statu quo* peut reposer sur une incohérence des prévisions des individus, qui conduirait chacun à faire des prévisions correctes pour l'ensemble, mais pessimiste pour eux-mêmes. Elle peut résulter aussi d'une aversion au risque. Vous pouvez prévoir exactement qu'une réforme qui est envisagée et qui réduira le protectionnisme de votre pays bénéficiera à 60% de vos concitoyens alors que 40% d'entre eux seront perdants. Vous concluez donc que cette réforme est bonne pour le pays. Vous pouvez aussi estimer que cette réforme a 60% de chance d'améliorer votre sort et 40% de chance de le détériorer. Mais votre aversion pour le risque vous conduira à préférer le *statu quo* plutôt que cette éventualité risquée, et vous vous opposerez à la réforme. Une réduction de la protection commerciale peut donc être refusée par l'opinion alors même que celle-ci sait que le changement améliorera l'*espérance* du revenu de chacun.

2. *Revenu moyen et revenu médian*

Supposons que les décisions politiques soient prises par l'électeur médian. Il est tout à fait possible alors que le démantèlement de mesures protectionnistes améliore le revenu *moyen* des résidents, mais détériore le revenu de l'électeur *médian*. Il en sera ainsi par exemple si les bénéficiaires de ce démantèlement en tirent un gros avantage mais sont relativement peu nombreux.

Cette analyse mérite d'être détaillée. Si on classe les résidents d'un pays par revenus croissants, l'individu tel qu'il existe autant de concitoyens plus pauvres que lui que de citoyens plus riches que lui, est appelé *l'individu médian*. Dans tous les pays du monde, le revenu de l'individu médian est inférieur au revenu moyen (le revenu national divisé par le nombre d'individus). En effet, quand on calcule le revenu moyen, un seul individu très riche peut faire monter cette moyenne autant qu'un grand nombre d'individus très pauvres peut la faire baisser. Ou, en termes imagés, dans le calcul du revenu moyen, chacun « vote » avec un poids égal à son revenu. En revanche, pour le calcul du revenu de l'individu médian, chaque individu a le même poids, qu'il soit riche ou pauvre. Une extrapolation simple, mais profonde, est que l'inégalité des revenus dans un pays peut être mesurée par l'écart entre le revenu moyen et le revenu de l'individu médian : plus cet écart est élevé, plus le pays est inégalitaire.

On peut considérer en première approximation, que les citoyens d'un pays votent selon le principe d'un homme - une voix, sur toute mesure de politique économique ayant des conséquences sur la répartition des revenus dans le pays. Ainsi, l'individu médian sera l'élément déterminant dans ce vote. Bien sûr cette modélisation est peu réaliste. Il n'y a pratiquement pas de démocratie directe de nos jours (des séries de référendum tous les deux ans dans certains Etats des Etats-Unis, un référendum de temps en temps en France, des assemblées générales dans quelques cantons de Suisse,...). En fait, toutes les démocraties du monde fonctionnent sous un régime de démocratie représentative, dans lequel les électeurs votent tous les 4 ou 5 ans pour élire des députés ou des sénateurs, qui font les lois. Cependant, ce modèle donne une explication simple et sensée du fait que tous les Etats démocratiques effectuent une certaine redistribution des revenus : les classes pauvres et moyennes sont majoritaires, et elles obtiennent donc des transferts en leur faveur en provenance des classes riches.

Raisonnons dans le cadre du modèle d'Heckscher-Ohlin et considérons le pays du Nord (qui échange avec le pays du Sud). Supposons que les deux facteurs soient le travail non qualifié et un agrégat capital physique plus capital humain. Supposons que chaque individu a la même dotation en travail non qualifié, mais une dotation en capital, physique et humain, qui lui est propre. L'inégalité des revenus s'explique par l'inégalité dans les dotations en capital. Au

Nord, l'individu médian a un revenu et une dotation en capital plus faibles que le revenu moyen et la dotation en capital moyenne. On sait que le libre échange avec le Sud, conduira à une baisse de la rémunération du travail non qualifié dans le Nord et à une hausse de la rémunération du capital. Le revenu moyen du Nord augmentera, mais le revenu de l'individu médian baissera. Aussi, celui-ci imposera l'instauration d'un tarif douanier ou d'un quota suffisants pour que son revenu ne se détériore pas.

On a donc le résultat que le Nord fixe des droits de douane ou des quotas sur ses importations et que cette protection est d'autant plus forte que le Nord est inégalitaire. Au contraire, le Sud devrait subventionner ses importations et cela d'autant plus qu'il est inégalitaire. On peut nuancer cette dernière phrase en : le Sud taxera peu ses importations et d'autant moins qu'il est inégalitaire. Des tests économétriques ont montré qu'il en était bien ainsi dans la réalité. Ces tests montrent aussi que l'explication que l'on vient de donner fonctionne mieux dans un pays démocratique que dans une dictature, ce qui semble normal puisque l'électeur médian pèse moins par définition dans le second mode de gouvernement.

3. *Contradictions des intérêts de classe*

Des enquêtes d'opinion effectuées aux Etats-Unis montrent que, toutes choses égales par ailleurs, les différents groupes sociaux ont des attitudes contrastées à l'égard du protectionnisme. Par exemple les gens éduqués sont plus libres échangistes que les gens peu éduqués. Cela s'explique par le fait que les exportations sont plus intensives en travail qualifié et les importations plus intensives en travail non qualifié. Une autre raison est que le libre échange accélère le processus de destruction créatrice, et les gens éduqués, qui ont un capital humain général, supportent mieux ce changement, que les gens peu éduqués qui ont un capital humain spécifique. Les propriétaires de logements sont réticents à la libéralisation commerciale si leur propriété est située dans des régions qui souffriraient d'importations plus élevées (le prix de leur propriété baisserait alors).

4. *L'organisation des groupes d'intérêt*

Vilfredo Pareto avait fait une remarque très profonde : « Une mesure protectionniste procure un gain important à une petite minorité de personnes, et procure une petite perte à un nombre élevé de consommateurs ». Nous avons déjà eu des illustrations de cette phrase dans la section 4 du chapitre 4, quand nous avons examiné le retour à un certain protectionnisme à la fin du 19^{ème}

siècle en Europe continentale. Aux Etats-Unis les restrictions aux importations de sucre ont conduit à un prix de ce bien double du prix mondial. Cette politique procurait aux producteurs de sucre (de betterave et de cane) 1 milliard de dollars de gain en 1998. 42% de ce gain allait à 1% des producteurs. Pour le seul sucre de cane, la moitié du gain allait à 17 entreprises. Les *lobbies* du sucre contribuent fortement au financement des campagnes électorales américaines. La perte totale des consommateurs en 1998 était estimée à 1,9 milliards de dollars, plus que le gain aux producteurs puisque le protectionnisme a certes un effet redistributif, mais aussi réduit l'efficacité économique. Cependant la perte par consommateur n'est que de l'ordre de 7 dollars par an. Il est intéressant d'analyser la nature de la perte de 900 millions de dollars pour les Etats-Unis dans leur ensemble. Une partie de la protection de l'industrie du sucre prend la forme de contingentements (*quotas*) d'importations. Ces contingentements permettent aux exportateurs étrangers qui en bénéficient de vendre plus cher qu'au prix mondial (en fait au prix américain). Ainsi, la perte de 900 millions de dollars se répartit entre un gain de 400 millions de dollars des exportateurs étrangers et une perte mondiale de 500 millions de dollars. Il est intéressant de remarquer que la protection dont bénéficient les producteurs américains de sucre conduit ce produit à être beaucoup plus coûteux aux Etats-Unis qu'au Canada et au Mexique. Aussi, comme ces trois pays appartiennent à une même zone de libre échange et sont voisins, beaucoup d'industries alimentaires américaines utilisatrices de sucre (sodas, friandises) se sont délocalisées au Canada et au Mexique. Ce mouvement a conduit à beaucoup plus de pertes d'emplois aux Etats-Unis, que les maintiens d'emplois dans la production de sucre résultant de la protection (il n'y a que 61000 personnes travaillant directement dans la production de sucre aux Etats-Unis).

Les Européens font-ils mieux que les Américains ? *The Economist* du 17 avril 2004 cite une étude de l'ONG Oxfam, qui porte sur la protection des producteurs du sucre en Europe, par la Politique agricole commune (PAC). L'Union Européenne est le second exportateur de sucre du monde. Pourtant son coût de production (par livre de sucre) est six fois plus élevé que celui du Brésil et cinq fois plus élevé que celui de la Thaïlande. Les subventions officielles dont bénéficie la production de sucre en Europe est de 1,3 milliards d'euros par an. Mais Oxfam estime qu'il faut ajouter à cette somme 833 millions d'euros de subventions déguisées. L'excédent de sucre produit sur celui consommé en Europe est exporté, ce qui se fait aux dépens des producteurs du Tiers Monde. Le principal perdant est le Brésil (500 millions de dollars par an) et la Thaïlande (151 millions de dollars par an). Le Mozambique, un des pays le plus pauvre du monde, perd 38 millions de dollars par an. Le coût pour l'Ethiopie est égal au budget que consacre ce pays à la lutte contre le sida. Evidemment, les pays en développement

vers lesquels exporte l'Europe (Algérie, Ghana, Congo, Indonésie) ne sont pas ceux qui produisent du sucre. Mais en l'absence de la PAC on peut penser que les trois premiers pays se fourniraient auprès de l'Afrique du Sud, et le quatrième pays auprès de l'Inde, qui sont deux gros producteurs. L'Europe importe une petite quantité de sucre au prix élevé européen, selon un système de quotas préférentiels, de la part des pays ACP, ce qui n'est pas sans arrière-pensée politique (ces pays sont des anciennes colonies européennes et ont souvent gardé des relations néo-coloniales avec les anciennes puissances coloniales). Les principaux gagnants sont les grandes entreprises européennes raffinant le sucre : Beghin Say (236 millions de dollars par an), Sudzucker (201 millions de dollars) et Tate & Lyle (158 millions de dollars). L'OMC déclara en 2004 que le programme d'aide aux producteurs de sucre dans l'Union Européenne violait les accords commerciaux internationaux et nuisait aux pays en développement. L'OMC a jugé le système de protection européen de la production du sucre déloyal, à la suite d'une plainte du Brésil et de l'Australie. La Commission européenne avait proposé de réduire le prix du sucre en Europe de 39% d'ici 2009, ce qui le laisserait quand même à 50% au-dessus du prix mondial. Cette baisse du prix soutenu du sucre aurait cependant des conséquences graves pour les pays des Caraïbes ACP, qui n'ont pas su encore redéployer leurs activités, comme la Guyane et la Jamaïque. Vous devez vous douter que les topographies très montagneuses des Iles des Antilles ne permettent pas une production de sucre (ou de bananes) aussi efficace que les plaines des deux Amériques

Examinons maintenant le problème de l'organisation d'un groupe d'intérêt. Un secteur de l'industrie qui essaie d'obtenir des avantages par une action de *lobbying* est confronté au problème du *free rider* (passager clandestin). Chaque entreprise espère que ses partenaires effectueront l'action et en supporteront le coût, alors que toutes les firmes bénéficieront du résultat de cette action. Aussi, les *lobbies* les plus efficaces se trouvent dans les secteurs économiques les plus concentrés économiquement ou géographiquement : dans ce cas il y a peu d'acteurs sociaux à coordonner. Cependant, même dans le cas où il n'existe pas de *lobby* bien organisé, les parlementaires situés dans une région dont l'activité est liée à l'adoption de mesures protectionnistes, ont intérêt à promouvoir ces mesures pour gagner le support de leurs électeurs. Enfin, pour les mesures *anti-dumping* dont je parlerai plus tard, la définition d'un secteur est tellement étroite que la coordination de ses membres est facile à organiser.

Une fois qu'une mesure protectionniste est en place, l'administration en charge de son application résistera à sa disparition. Il y a souvent une communauté d'intérêt entre la bureaucratie publique qui gère un secteur et les intérêts privés de ce secteur.

Les groupes de pression peuvent se combattre les uns les autres. En 1984 les Etats-Unis ont négocié des accords de restrictions volontaires (VRA) qui limitaient leurs importations d'acier, avec les principaux producteurs étrangers. Le prix de l'acier augmenta en conséquence aux Etats-Unis. Cela gêna les entreprises utilisatrices d'acier, qui se retrouvèrent moins concurrentielles sur le marché national et sur les marchés étrangers, par exemple celles des secteurs de l'automobile, des machines outils et de la construction. Ces entreprises formèrent une association : le Casum (Coalition of American Steel-Using Manufacturing). L'action de *lobbying* de cette association conduisit le Gouvernement américain à abolir le VRA. En 1998-99 l'industrie de l'acier engagea de nombreuses plaintes anti-dumping contre des concurrents étrangers. Les utilisateurs américains d'acier formèrent alors l'association « 40 to 1 » dont le nom évoquait le fait que les utilisateurs d'acier employaient 8 000 000 de personnes contre simplement 200 000 pour les producteurs d'acier.

5. *Le théorème de symétrie de Lerner*

Taxer les importations est une mesure de politique économique populiste : on fait payer les étrangers. Il est cependant très facile de montrer que cette mesure est identique à une taxation des exportations (faire payer les nationaux !). C'est ce qu'on appelle le théorème de symétrie de Lerner. Je vais faire mon raisonnement sous un régime de changes fixe. Cette hypothèse n'est pas nécessaire pour la validité du théorème, mais elle en simplifie l'exposition. Je vais supposer que le taux de change vaut 1.

Je considère un pays de petite taille. Le prix international des biens qu'il exporte est \bar{p}_X et celui des biens qu'il importe est \bar{p}_M . Comme le pays est petit je considère que ces deux prix sont exogènes (fixés sur le marché mondial indépendamment des actions du pays – cette hypothèse est essentielle pour la validité du théorème). Soit t le taux de taxation des importations. Alors, le prix intérieur du bien exporté est encore \bar{p}_X , mais le prix intérieur du bien qu'il importe est : $(1+t)\bar{p}_M$. Ces deux prix, plus les caractéristiques structurelles du système économique national, déterminent l'état de l'économie du pays : les prix, l'emploi, la production, etc.

Si au lieu d'avoir taxé les importations les autorités du pays avaient taxé les exportations du même taux t , les prix intérieurs des biens exportés et importés auraient été respectivement : $\bar{p}_X/(1+t)$ et \bar{p}_M . Or, on sait que l'équilibre économique est homogène de degré 1 par rapport aux prix et de degré 0 par rapport aux volumes. Ainsi, dans la seconde situation, l'équilibre

réel (emploi, production en volume, etc.) est le même que pour la première politique. En revanche les prix sont plus bas dans la proportion $1+t$. Ainsi, la thèse populiste qui croit que taxer les importations revient à faire payer les étrangers apparaît invalide.

La raison de l'erreur des populistes est une confusion entre équilibre partiel et équilibre général. Taxer les importations d'un secteur a un effet important, non réductible à la taxation d'exportations. Mais taxer la *totalité* des importations est une mesure bien différente.

Le lien entre exportations et importations en équilibre général est facile à voir empiriquement. Par exemple, le Chili libéralisa ses échanges extérieurs depuis les années soixante-dix. Ses importations passèrent de 15% du PIB en 1970 à 30% en 1998¹. Mais ses exportations augmentèrent également (de 15 à 27% du PIB). En revanche, pour le Brésil qui a mené une politique d'industrialisation par substitution d'importations, les importations et les exportations représentaient chacune 7% du PIB en 1970. En 1998, les exportations continuaient à représenter 7% du PIB et les importations 10% du PIB. Donc, des politiques protectionnistes empêchent l'expansion des importations, mais aussi des exportations.

4. Histoire de la politique commerciale des Etats-Unis

La section précédente est assez abstraite. Je vais en illustrer certains de ses éléments. L'examen de l'histoire de la politique commerciale des Etats-Unis est très instructif, plus que d'étudier ce qui s'est passé dans tel ou tel pays européen, car les haines nationalistes qui ont dominé de la fin du 19^{ème} siècle à la fin de la Seconde Guerre Mondiale l'ont emporté de beaucoup sur les facteurs économiques favorables au libre échange ou au protectionnisme.

4.1. L'histoire ancienne

La section 8 de l'article 1 de la constitution attribue au Congrès le pouvoir de décision de la politique commerciale. Avant la Guerre de Sécession, le Nord (notamment la Pennsylvanie) était industriel et recherchait une protection contre les importations (notamment britanniques). Le Sud effectuait les 2/3 des exportations des Etats-Unis (coton brut, tabac, autres produits agricoles). Les membres du Congrès représentant le Sud comprenaient le théorème de symétrie de Lerner, c'est-à-dire que taxer les importations de produits industriels équivalait à taxer les exportations du Sud. Ils agirent politiquement pour réduire la protection, et les tarifs douaniers, très élevés en 1828, diminuèrent progressivement jusqu'à la Guerre de Sécession.

La période qui suivit la défaite du Sud et alla jusqu'en 1934, fut une période de tarifs douaniers élevée (sauf durant la Première Guerre Mondiale). Par exemple le tarif douanier moyen sur les importations de produits manufacturés était en 1913 égal à 44%. Aussi, les Etats-Unis n'appliquaient pas la clause de la nation la plus favorisée, au contraire de ses partenaires européens. Les Républicains, qui représentaient les intérêts industriels du Nord l'emportaient sur les Démocrates, moins protectionnistes et puissants dans le Sud. Le marchandage politique des parlementaires revenait à des échanges de votes : le soutien d'une mesure protectionniste favorable à ma circonscription contre mon soutien à une mesure protectionniste favorable à votre circonscription, ce qu'on appelle *pork barrel politics* et *pork barrel legislation*. Cependant, au cours du 20^{ème} siècle, les industries américaines devinrent de plus en plus exportatrices, et souhaitèrent des négociations politiques avec les autres pays aboutissant à des réductions de tarifs douaniers réciproques. Le problème est que les négociations commerciales étaient menées par le Président. Quand elles aboutissaient à un traité, celui-ci, d'après la Constitution américaine, devait être ratifié par les 2/3 du Sénat, ce qui est beaucoup. Ainsi 12 traités furent négociés sur la période, et tous furent refusés par le Sénat.

La crise de 1929 conduisit les agriculteurs, confrontés à une baisse des prix mondiaux agricoles, puis les autres secteurs de l'économie, à revendiquer davantage de protection. Le Président Républicain Hoover approuva en 1930 le *Smoot-Hawley tariff* qui éleva les droits de douane à des niveaux de l'ordre de 50%. Cette mesure initia une guerre commerciale mondiale avec hausses des tarifs et des quotas, qui conduisit à une forte baisse des échanges internationaux : les exportations des Etats-Unis diminuèrent de 50% de 1929 à 1933.

4.2. La période Roosevelt

Les élections de 1932 donnèrent le pouvoir aux Démocrates et la Présidence à Franklin Roosevelt. Le Secrétaire d'Etat, Cordell Hull, était très partisan du libre échange. En 1934 le Congrès vota le *Reciprocal Trade Agreement Act (RTAA)* qui transféra une large partie du pouvoir de fixation de la politique commerciale du Congrès au Président. Plus précisément, le Président pouvait négocier des tarifs douaniers avec des pays étrangers. Il avait le droit de réduire ou augmenter les droits de douane jusqu'à 50% de l'ancien niveau. Un nouveau tarif bénéficiant à un pays étranger (celui avec lequel avait été effectué la négociation) était étendu à tous les autres pays par application de la

¹ Il est intéressant de remarquer que les exportations se diversifièrent, et que leur qualité s'améliora.

clause de la nation la plus favorisée. L'autorisation que donnait le RTAA devait être renouvelée tous les trois ans.

Le RTAA fut voté par les Démocrates qui étaient inquiets de la baisse des exportations et de l'effet déflationniste qui en résultait. Son impact fut assez faible dans les années 30 durant lesquelles les baisses des droits de douane restèrent faibles aux Etats-Unis et à l'étranger. Les Etats-Unis avaient cependant signé une vingtaine de traités commerciaux sur la période s'achevant en 1939, avec ses principaux partenaires. L'idéologie dominante de l'époque était le protectionnisme, et il est frappant que des économistes aussi brillants que Keynes et Hicks y aient adhéré. Mais en transférant une bonne partie du pouvoir de fixation des politiques commerciales du Congrès au Président, le RTAA permit la libéralisation commerciale de l'après-guerre, en empêchant notamment le marchandage d'échange des votes (*pork barrel politics*) dont j'avais parlé plus haut. Le Président, représentant les intérêts de l'ensemble des Etats-Unis, et non pas celui de telle ou telle circonscription, ne pouvait qu'être favorable à un mouvement vers le libre échange.

Le renouvellement du RTAA nécessitait la majorité simple du Congrès, et non plus celle des 2/3 du Sénat, requise pour l'approbation des traités. Cette contrainte moins stricte favorisa aussi le mouvement vers le libre échange. Le RTAA reliait directement la réduction des droits de douane aux Etats-Unis aux réductions de ces droits dans des pays étrangers. Ainsi, les exportateurs américains, qui jadis n'étaient qu'indirectement victimes des hausses des taxes aux importations, devinrent maintenant très intéressés à leurs baisses. Ainsi le RTAA fut à l'origine de la création de puissants *lobbies* d'exportateurs favorables à la libéralisation commerciale.

Nous avons vu que traditionnellement les Démocrates étaient pour la libéralisation commerciale et les Républicains contre. Les Républicains devinrent libre-échangistes au cours de la période 1945-1950. En effet, à cette époque les Etats-Unis avaient un excédent considérable des exportations sur les importations, et étaient peu concurrencés par les économies européennes et asiatiques. Aussi, entreprises et syndicats militèrent pour le libre échange, qui devait leur assurer un meilleur accès aux marchés étrangers. Bien sûr, à cette époque, le libre échange fut aussi vu comme un moyen de renforcer les économies occidentales au temps de la Guerre Froide.