

L'érosion du libéralisme

La fin des illusions

La grande ère du libéralisme de l'après-guerre froide, promettant à la fois développement, coopération, paix et démocratie, semble appartenir au passé. Les crises internationales et la croissance des inégalités internes dessinent un monde tenté par un nouveau protectionnisme. Le nouveau jeu des puissances s'exprime au premier chef à travers la rivalité Chine/États-Unis, et la remise en cause des chaînes d'interdépendance. Un retour à un protectionnisme généralisé serait cependant suicidaire.

La crise de 2007-2008 a-t-elle été le chant du cygne du libéralisme au profit de son vieil adversaire, le nationalisme ? À la suite de l'effondrement de Lehman Brothers, la vague protectionniste tant redoutée n'avait pas immédiatement déferlé : ce n'était qu'un répit. Dans les années 2010, les garde-fous du multilatéralisme d'après-guerre se sont fissurés, prêts à s'effondrer. La remise en cause du libre-échange et la marginalisation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en témoignent.

Pour les libéraux, le commerce international est un jeu « gagnant-gagnant ». À la suite de Montesquieu, le « doux commerce », loin de créer des tensions, favoriserait la paix, sinon la démocratie. Du fait de son efficacité et de la rationalité des hommes, il pourrait même s'imposer spontanément ou, à défaut, bénéficier de règles multilatérales, reconnues de tous. La chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'URSS ont laissé croire à l'avènement d'un libéralisme « post-hégémonique », voire à une « fin de l'histoire », mais ce nouveau monde résiste mal aux crises financières, sociales, sanitaires, climatiques et diplomatiques : le spectre des années 1930 se rapproche.

Le commerce est un combat

De nouveau, le commerce est vu comme un combat, voire comme une guerre. La concurrence n'est plus seulement économique, elle devient ou redevient politique. Il ne suffit plus que les partenaires soient gagnants, ils doivent l'être chacun plus que les autres, ce qui rend l'équation insoluble. Même les pertes deviennent acceptables, si les autres perdent plus que soi. C'est d'ailleurs ce qu'attendent les pays qui déclenchent une guerre, économique ou militaire. Peu importent les pertes immédiates, si elles conduisent à l'affaiblissement de l'adversaire et donc, peut-être, à des gains futurs.

Dans les années 2000, un peu partout le national-populisme a ravivé les nostalgies d'une grandeur passée à reconquérir. La plus grande surprise vient de leur étendue et de leur simultanéité. Elles ont ainsi atteint, sous des formes diverses, les cinq membres du Conseil de sécurité et une multitude de puissances moyennes ou régionales (Turquie, Inde, Brésil, Pologne, Hongrie, etc.).

En 2018, l'offensive protectionniste est venue des États-Unis avec pour témoin et justification le déficit commercial abyssal du pays, tout particulièrement avec la Chine. La libéralisation des échanges portée, jusqu'alors par l'hégémonie, aurait favorisé un déclin américain et la montée en puissance de rivaux. Amorcé par Barack Obama, amplifié par Donald Trump, précisé par Joe Biden, le ciblage sur la Chine n'a pas épargné le reste du monde, y compris les pays alliés.

Il aura donc fallu beaucoup de déceptions pour que la mondialisation heureuse des années 1980 devienne la mondialisation malheureuse des années 2010-2020...

Mondialisation et fragmentation sociale

Pour les pères fondateurs du libéralisme économique, la spécialisation des pays permet de produire plus à partir d'une quantité donnée de facteurs de production (travail, capital, terres, etc.), ce qui profite à tous les pays. Ce constat utilitariste n'implique pas qu'au sein des nations le sort de tous s'améliore. Les théories académiques du commerce international le reconnaissent : globalement les pays gagnent, mais à l'intérieur certains groupes sociaux peuvent perdre. Ainsi, dans les pays industriels, le sort des travailleurs les moins qualifiés, concurrencés par les travailleurs des pays en développement, se détériore quand celui des détenteurs de capital s'améliore. Les inégalités s'accroissent. Dès lors, la question du libre-échange devient politique : comment indemniser les perdants, alors même que le défi ne se limite pas à la baisse des salaires mais s'étend aux pertes d'emploi, au déclassement professionnel, à la désertification des territoires ?

Par chance, pendant les Trente Glorieuses la question avait pu être esquivée. La dynamique du commerce reposait moins sur une spécialisation ricardienne de type drap contre vin, que sur un échange international de type automobiles Renault contre automobiles Volkswagen. Le commerce international pouvait se développer, mais avec une spécialisation *a minima* bouleversant assez peu, et lentement, les structures de production. Elle préservait l'industrie et les travailleurs. C'était un commerce Nord-Nord entre pays économiquement proches.

À partir des années 1980, l'ouverture de la Chine et des pays en développement a tout remis en cause. Elle a accéléré une spécialisation plus traumatisante que celle des Trente Glorieuses. « Désindustrialisation » : le terme caractérise la mondialisation de la chaîne de valeur et le développement d'une sous-traitance internationale, c'est-à-dire la délocalisation des « tâches » intensives en travail peu qualifié (assemblage, tissage, etc.) dans des pays où le coût de la main-d'œuvre était dérisoire : Europe de l'Est, bassin méditerranéen, Chine et Sud-Est asiatique...

La mondialisation de la chaîne de valeur a ainsi créé une situation paradoxale, très inégalitaire. D'un côté, la mondialisation « heureuse » affichait des gains immédiatement perceptibles : baisse du prix des vêtements ou du matériel électronique, accès de tous à des produits de haute technologie. De l'autre, une mondialisation

« malheureuse » laissait sur le carreau les perdants dans les régions touchées par la délocalisation, avec une pression accrue sur l'emploi et les bas salaires.

Même si ces « pertes », telles que quantifiées par les économistes, apparaissent limitées, elles furent assez visibles pour fragiliser les systèmes sociaux existants et mettre en accusation la « mondialisation néolibérale ».

Ainsi l'ouverture aux échanges, associée à d'autres évolutions anxiogènes (immigration, changement climatique, numérisation, tensions géopolitiques, crise sanitaire, etc.), a-t-elle amplifié la remise en cause des systèmes politiques et l'attrait des politiques alternatives.

Dans les pays démocratiques, cette remise en cause de la mondialisation aurait dû profiter à une gauche censée représenter les « perdants » et plus disposée idéologiquement à mettre en place des mécanismes de transfert et de compensation. Elle a au contraire favorisé une droite nationaliste, populiste et « illibérale », incarnée aux États-Unis par Donald Trump et prolongée par le ralliement d'une grande partie des Républicains à un « national-conservatisme » (NatCon) avec, pour alternative, un isolationnisme qui rejette l'héritage multilatéral de l'après-guerre et... le néoconservatisme des précédentes administrations républicaines.

La déconstruction du multilatéralisme

Le désenchantement vis-à-vis de l'internationalisme et du multilatéralisme de la puissance hégémonique a ainsi conduit cette dernière à renouer avec des démons jamais vraiment extirpés : le protectionnisme et l'isolationnisme.

Le système international de l'après-guerre voulu par les États-Unis était un compromis entre un mercantilisme éclairé et un libéralisme pragmatique. Le désastre des années 1930 avait imposé l'idée que, dans un système international mal régulé, le point d'équilibre conduisait à une situation « perdant-perdant » mêlant protectionnisme et dévaluations compétitives. La victoire acquise, les États-Unis ont imposé un système coopératif dit « multilatéral », articulé autour de l'ONU et d'organisations internationales à finalités économiques – notamment les deux « sœurs » de Bretton Woods : le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale.

Ce programme plaçait les États-Unis en rupture avec leur tradition isolationniste et protectionniste. Les administrations Roosevelt puis Truman durent convaincre le Congrès que leur pays serait le grand gagnant de ce jeu coopératif, insistant sur la perspective d'exportations massives, génératrices d'emplois et de bien-être. Le succès ne fut pas total. La Charte de La Havane, plus ambitieuse que le GATT (Accord général sur les tarifs et le commerce) qui l'a remplacée, n'avait pas été ratifiée, ce qui révélait déjà les limites d'un multilatéralisme rooseveltien qui n'avait pas anticipé la guerre froide.

À partir du milieu des années 1970, la balance commerciale américaine devient déficitaire. La rhétorique entretient alors le complexe du *nice guy* (« brave gars ») roulé par l'*unfair trade* (commerce déloyal) de ses partenaires. La *section 301* de la loi commerciale de 1974 permettra ainsi aux États-Unis d'imposer des sanctions aux pays qui ne respecteraient pas les lois commerciales américaines. Les années 1980 furent ainsi des années de fortes tensions protectionnistes, tout particulièrement avec le Japon.

La chute du mur de Berlin, l'effondrement de l'économie japonaise et l'ouverture des ex-pays socialistes, semblaient ouvrir une ère post-hégémonique libérale, régulée par les organisations internationales. L'OMC, créée en 1994 par les accords de Marrakech, absorbait l'ancien GATT avec un statut d'organisation internationale, de nouvelles compétences et une procédure crédible de règlement des différends. Rétrospectivement, il apparaît que la ratification de l'accord par le Congrès, n'avait été possible que grâce au court moment où l'Occident croyait ne plus avoir d'ennemis.

L'accession de la Chine à l'OMC en 2001 dut beaucoup à ce climat. Elle devait accélérer la conversion du pays aux valeurs libérales, ce qui par ailleurs faciliterait l'accès des firmes occidentales à un vaste marché et à une sous-traitance recherchée par des géants américains comme Apple. Jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping, la Chine avait d'ailleurs adopté un profil bas dans les organisations internationales et tout particulièrement à l'OMC, laissant Brésil et Inde contester le leadership occidental.

L'espoir post-hégémonique fut vite douché par les attentats du 11 septembre 2001, les guerres d'Afghanistan, la seconde guerre d'Irak, les déconvenues du printemps arabe et le raidissement de la Russie. Avec l'administration Obama, la Chine devient une menace à la fois économique et politique, notamment dans la région indopacifique, vue comme la plus prometteuse du monde.

Donald Trump va plus loin, faisant glisser les États-Unis vers un isolationnisme visant non seulement la Chine, mais le monde entier. Il rejette même l'accord transpacifique (*Trans-Pacific Partnership* de 2016) hérité de son prédécesseur et qui avait pour objectif d'isoler la Chine. Il lance ensuite une guerre commerciale qui n'épargne pas ses alliés : hausse des droits de douane sur les importations d'acier et d'aluminium, renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

Dans la doctrine « décliniste » qui avait déjà eu son heure de gloire dans les années 1980, l'hégémonie américaine aurait un coût trop élevé par rapport aux gains : financement de la sécurité européenne, concessions commerciales excessives, etc. Cette radicalisation conduit les États-Unis à se désengager du multilatéralisme. Le blocage de la nomination des juges de l'organe d'appel de l'OMC a ainsi paralysé une procédure de règlement des différends qui osait parfois condamner les États-Unis. Si, avec la guerre en Ukraine, le président Biden a réengagé les États-Unis en Europe, il n'a pas remis en cause l'unilatéralisme commercial de son prédécesseur. Non seulement il n'a pas débloqué la situation à l'OMC, mais il a fait adopter par le Congrès des mesures s'affranchissant de ses règles. L'IRA (*Inflation Reduction Act*) d'août 2022 vise certes à accélérer la transition écologique, ce qui est louable, mais en l'associant à des mesures protectionnistes qui le sont moins. En imposant aux voitures électriques importées des exigences en contenu local, la loi contrevient aux principes fondateurs du multilatéralisme : l'article III du GATT sur le traitement national et, en perspective, l'article I sur le principe fondateur de « la nation la plus favorisée ». Quand l'administration Biden suggère cyniquement à ses partenaires européens de faire la même chose, elle confirme qu'en matière de commerce international le temps du multilatéralisme est révolu, sans réelle perspective de refondation.

Les interdépendances asymétriques

« Chacun de nous a appris les gloires de l'indépendance. Que chacun de nous apprenne les gloires de l'interdépendance », affirmait Franklin D. Roosevelt en décembre 1936. En pleine guerre froide, l'avocat libéral Samuel Pizar proposait de promouvoir la détente par le développement de relations commerciales avec l'Est. C'est ainsi que la Chine est entrée à l'OMC en 2001.

L'argument est simple : le commerce crée des interdépendances qui, augmentant le coût des conflits, diminuent le risque de guerre. C'est oublier que les pays peuvent accepter de perdre à court terme en espérant un gain de long terme. La leçon des vingt dernières années est que l'interdépendance peut tout autant attiser les tensions politiques et commerciales.

Le commerce avec la Chine, loin de favoriser un « grand bond en avant » vers l'économie de marché et la démocratie, s'est accompagné d'un brutal retour en arrière antilibéral et nationaliste. Depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping en 2012, la Chine affiche sans complexe son ambition : bénéficier d'une maîtrise hégémonique de l'interdépendance. Ainsi les Nouvelles routes de la soie, qui visaient à interconnecter les marchés, ne se limitent plus à l'Eurasie, impliquant maintenant l'Afrique voire l'Amérique latine.

L'interdépendance comme arme ?

Les relations économiques peuvent être asymétriques et, dans ce cas, l'interdépendance s'analyse moins comme une dépendance réciproque que comme une dépendance du faible au fort. Le concept d'« interdépendance armée » (*weaponized interdependence*) de Farrell et Newman s'inscrit dans cette perspective. Il prend acte des nouvelles formes de domination, avérées ou potentielles, provoquées par la prolifération de réseaux internationaux complexes (internet, Swift, *clearing dollar*, etc.), dominées par une firme ou par un État et qui interconnectent les pays.

L'internationalisation des chaînes de valeur entre dans ce schéma. Elle insère le processus de production dans un réseau complexe et hautement internationalisé, où le blocage d'un nœud stratégique suffit à bloquer la chaîne de production. La pénurie qui en découle crée une surenchère entre les firmes et parfois entre les États. Ainsi, pendant la crise du Covid-19, les constructeurs automobiles ont été mis en rivalité pour se fournir en composants électroniques.

Dans ce domaine, les États-Unis, et dans une moindre mesure l'Europe, se situent le plus souvent aux stades amont, ceux de la conception et de l'équipement. À l'étape suivante, le Japon, Taiwan et la Corée du Sud fabriquent les semi-conducteurs, et la Chine les assemble pour les incorporer dans des produits finis ensuite exportés. Depuis 2018, les États-Unis ont pris une série de mesures d'embargo contre la Chine, justifiées par des raisons de sécurité mais aussi par une claire volonté de reconquérir les stades aval du processus de production. L'offensive engagée contre la firme chinoise ZTE a été poursuivie contre Huawei, et généralisée en 2022 avec l'interdiction non seulement de vendre des microprocesseurs à des firmes chinoises mais aussi à tout ce qui pourrait permettre leur fabrication, pour damer le pion au plan *Made in China 2025*. Les tensions sur Taiwan ne sont pas

indépendantes du fait que l'île est devenue le plus grand producteur mondial de microprocesseurs.

Le *CHIPS and Science Act* de 2022 s'inscrit dans cette perspective : il vise à encourager la production de puces électroniques par un programme de subventions de 280 milliards de dollars, par ailleurs contraire aux règles de l'OMC. L'Alliance européenne pour l'Industrie de l'Union européenne vise, de son côté, à développer et autonomiser ses secteurs stratégiques, notamment pour les composants électroniques, le photovoltaïque ou les batteries électriques.

Une leçon peut d'ores et déjà être tirée de la guerre d'Ukraine : si les interdépendances n'empêchent pas les conflits, pouvant même les exacerber, les effets de leur asymétrie ne doivent pas être surestimés. La dépendance européenne vis-à-vis du gaz russe a laissé croire à Moscou qu'elle dissuaderait l'Union européenne de réagir à l'invasion de l'Ukraine. Il n'en fut rien. L'arme du gaz a été utilisée à la fois par les Européens et par les Russes. Si les premiers ont mieux surmonté que prévu boycotts et embargos, les seconds ont trouvé d'autres débouchés. Et l'exclusion de la Russie du réseau SWIFT, composante majeure de l'« interdépendance armée », a été assez facilement contournée. Les sanctions ont même eu pour effet de promouvoir le renminbi comme instrument de paiement international.

Si la « mondialisation heureuse » est vite devenue une « mondialisation malheureuse », il est difficile de croire à une rupture brutale nous ramenant à la quasi-autarcie des années 1930. Depuis 2010, les crises ont montré les fragilités de la fragmentation et de l'internationalisation des chaînes de valeurs, comme la transition écologique en souligne les limites. L'Occident n'est-il pas dépendant de la Chine pour les terres rares et les batteries électriques ? Si la réhabilitation des politiques industrielles implique une rationalisation et une sécurisation des chaînes de valeur, un recours généralisé au protectionnisme serait suicidaire. La revitalisation d'un multilatéralisme pragmatique, refondé autour d'objectifs climatiques et plus attentif aux écarts de richesse, reste un espoir mais surtout une nécessité.

J.-M. S.

Pour en savoir plus

- H. Farrell et A. Newman, *Underground Empire: How America Weaponized the World Economy*, New York, Henry Holt and Co., septembre 2023.
- M. Kandel, « Le national-conservatisme, quelle politique étrangère pour la "nouvelle droite" américaine ? », *Potomac Papers*, n° 47, Ifri, mars 2023.
- A. Posen, « America's Zero-Sum Economics Doesn't Add Up », *Foreign Policy*, Spring 2023.