

**LIBÉRALISME, PROTECTIONNISME,
LIBRE-ÉCHANGE « ORGANISÉ » :
DE QUELQUES IMPLICATIONS JURIDIQUES
ACTUELLES**

par

Thiébaud FLORY

Professeur à l'Université de Lille II

Si le débat pour les Etats, en ce qui concerne leurs relations commerciales extérieures, de choisir entre des solutions libre-échangistes ou des options protectionnistes a des origines anciennes, il est, ces dernières années, d'une singulière actualité. Il s'agit en effet d'un débat fondamental — souvent mis en lumière par le doyen Colliard dans ses travaux (1) — qui revêt une grande importance tant pour les pays industrialisés que pour les pays en développement.

Se conjuguant avec la crise internationale économique qui sévit depuis plusieurs années et en même temps avec le mouvement d'interdépendance économique croissant entre les nations, ce débat capital, tout en étant économique, comporte également de nombreuses implications juridiques que ces quelques pages tenteront de dégager et d'analyser.

S'il apparaît de plus en plus que l'antagonisme libéralisme-protectionnisme doit être dépassé, on est encore actuellement dans un régime transitoire dans lequel on perçoit néanmoins les premiers indices et les premiers signes annonçant l'apparition progressive d'un nouveau système juridique commercial multilatéral.

(1) C.A. Colliard, *Institutions des relations internationales*, Dalloz, 7^e édition, 1978, notamment pp. 714 et suivantes.

I

LE NÉCESSAIRE DÉPASSEMENT DE L'ANTAGONISME LIBÉRALISME - PROTECTIONNISME

On sait que toute une partie de la doctrine économique des XVIII^e et XIX^e siècles était axée sur ce débat.

D'un côté, les tenants du libéralisme — Adan Smith, David Ricardo et Stuart Mill — défendaient les postulats suivants : la libéralisation des échanges commerciaux internationaux, conjuguée avec la réalisation de la division internationale du travail, devait nécessairement aboutir à l'expansion du commerce international, et, corrélativement, au développement économique de tous les Etats ainsi qu'à la réalisation du plein emploi chez tous les Etats. Dans le prolongement direct de la doctrine libérale, des institutions, des règles et des techniques juridiques ont peu à peu été mises au point et précisées.

De l'autre côté, le protectionnisme, dans la période allant du milieu du XVIII^e siècle au milieu du XIX^e siècle, avait également ses défenseurs — notamment Frederic List en Allemagne et Henry Charles Carey aux Etats-Unis — qui soutenaient la nécessité pour un Etat dont l'économie était encore naissante de se protéger avant d'ouvrir ses frontières à la concurrence étrangère.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que ce débat libéralisme-protectionnisme se situait dans un contexte historique et dans un environnement économique bien déterminés. On sait qu'il n'y avait, à cette époque, qu'une trentaine d'Etats commerçants, et que ces derniers étaient en outre des entités relativement homogènes. A l'heure actuelle, du fait des nombreuses mutations qui se sont produites et qui sont bien connues, l'environnement mondial a totalement changé.

Aussi, si le système libéral actuel connaît une crise profonde, il ne convient pas, toutefois, de tomber dans l'illusion du protectionnisme.

A) La crise du système libéral

Celle-ci se manifeste simultanément par une inadaptation des institutions ainsi que par une remise en cause des principes et des règles.

On sait que les circonstances historiques sont en partie responsables du caractère boiteux, lacunaire et inadapté du système commercial international tel qu'il a été mis sur place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et tel qu'il s'est développé jusqu'à maintenant. La non-ratification de la Charte de La Havane a en effet eu pour conséquence la création de plusieurs organisations internationales compétentes, chacune dans certains domaines du commerce international : le G.A.T.T., les organisations de produits de base, la C.N.U.C.E.D., sans oublier toutes les autres organisations internationales économiques qui ont certaines compétences fragmentaires dans des domaines spécialisés du commerce international. Une telle pluralité d'institutions a nécessairement posé des problèmes de coordination qui n'ont pu être résolus — ou qui ont été mal résolus — et s'est inévitablement répercutée sur l'efficacité du système constitutionnel qui s'en est trouvé affaibli.

Mais ce sont principalement les principes et les règles d'inspiration néo-libérale, qui ont été le plus remis en question, notamment sous l'influence conjuguée des pays en développement, de la crise internationale économique et de l'action des sociétés multinationales. C'est ainsi que les principes libéraux du G.A.T.T. — non-discrimination, réciprocité, traitement de la nation la plus favorisée, abaissement général et progressif des droits de douane, démantèlement des obstacles non tarifaires aux échanges — non seulement sont contestés idéologiquement par un grand nombre d'Etats, mais également, dans la pratique commerciale internationale, soit ont été peu à peu érodés (notamment par la mise en jeu fréquente des dérogations et des clauses de sauvegarde), soit ne sont plus appliqués du tout. Dans des secteurs entiers qualifiés de « sensibles » — notamment la sidérurgie, l'électronique, l'industrie automobile, l'agriculture — les principes et les règles du G.A.T.T. qui, théoriquement, constituent toujours le droit positif applicable aux relations commerciales entre les Etats signataires de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, ne s'appliquent plus en réalité depuis plusieurs années. A cela, il faut ajouter que des domaines entiers du commerce international et des

relations internationales économiques — notamment les services et certains secteurs de matières premières non couverts par les accords de produits de base en vigueur — ne sont jusqu'à présent régis par aucun corps de règles et sont donc le plus souvent soumis soit à la loi du plus fort sur le marché international, soit à l'anarchie. La remise en cause de la légitimité de la philosophie qui sous-tendait les principes du système libéral du commerce international a du même coup ébranlé ces principes eux-mêmes.

B) l'illusion du protectionnisme

Dans ce contexte de la crise du système libéral, de nombreux Etats — qu'ils soient industrialisés ou en développement — se sont tournés ou sont tentés de se tourner vers les solutions protectionnistes de degrés et de nature variables. Ainsi, existe-t-il une tentation du protectionnisme chez les pays industrialisés, dirigé notamment contre la concurrence des nouveaux pays industrialisés (les N.P.I.) sous prétexte de protéger leur emploi. Ainsi existe-t-il également une tentation du protectionnisme chez les pays en développement en vue de protéger leur industrialisation naissante.

Il n'est pas besoin de recenser toute la panoplie de mesures restrictives que les Etats ont imaginée et utilisée ces dernières années : allant du protectionnisme visible au protectionnisme déguisé, de la simple mesure de contingentement aux obstacles non tarifaires les plus perfectionnés. Ces diverses mesures restrictives sont généralement soit illicites par rapport au droit commercial interétatique en vigueur, soit en marge de la légalité. Dans cette dernière hypothèse, les Etats auteurs de ces mesures essayent alors de négocier, de composer avec l'organisation compétente afin d'éviter, sinon d'atténuer, les condamnations.

Toutefois, du fait de l'interdépendance économique et commerciale des nations, les pays qui emploient l'arme protectionniste, qu'ils soient industrialisés ou en développement, s'exposent nécessairement par la suite à des mesures de représailles et de rétorsion, dont certaines sont parfois légalisées *a posteriori* par les organisations internationales compétentes mais dont les autres sont illicites et risquent alors de provoquer des réactions en chaîne qui deviennent préjudiciables pour l'ensemble de la Communauté internationale.

Défendre l'emploi des pays industrialisés au détriment des pays en développement, ou promouvoir le commerce des pays en développement au détriment de l'emploi des pays industrialisés : c'est un faux débat, c'est un faux dilemme, c'est mal poser le problème. Il convient, en dépassant l'antagonisme libéralisme-protectionnisme, de rechercher des solutions — dans le cadre de l'adoption d'un nouveau système de normes — qui permettent à la fois et de diminuer le chômage des pays industrialisés et de promouvoir le développement des pays du tiers monde.

II

VERS L'APPARITION D'UN NOUVEAU SYSTÈME COMMERCIAL INTERNATIONAL

Ce nouveau système en voie de gestation — que l'on a pu appeler soit « libre-échange organisé », soit « libre-échange limité », soit « libre-échange rationalisé », soit « libre-échange corrigé », soit « libre-échange aménagé » (2), soit encore « nouveau protectionnisme » (3) —, tente peu à peu de dégager de nouvelles normes dépassant l'antagonisme libéralisme-protectionnisme. A un système de normes générales, uniformes, égalitaires et impersonnelles — qui avait été celui qui avait été mis en place avec le G.A.T.T. au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et qui reposait sur le principe de l'égalité des Etats et sur les postulats de la doctrine libérale — on tente de substituer peu à peu un système différencié et individualisé qui tient compte davantage des spécificités commerciales, économiques, géographiques et techniques de chaque Etat (4).

Plus précisément, on assiste depuis quelques années à une triple évolution : un premier mouvement qui va dans le sens de la « caté-

(2) Ces différentes expressions ont commencé à se généraliser dans les enceintes internationales à partir des années 1976-1977 (notamment au cours du Sommet des chefs d'Etats et de gouvernements des pays industrialisés tenu à Londres les 7-8 mai 1977).

(3) Voir notamment : J.M. Jeanneney, *Pour un nouveau protectionnisme*, Paris, Editions du Seuil, 1978.

(4) Voir C.A. Colliard, « Egalité ou spécificité des Etats dans le droit international public actuel », in *Mélanges Trotabas*, Paris, L.G.D.J., 1970, pp. 529 et s.

gorisation » et de la « sectorialisation » de la norme ; un deuxième mouvement qui évolue vers la pluralité et la « gradation » de la norme ; enfin, un troisième mouvement qui va dans la direction d'une « régionalisation » plus grande de la norme.

A) La « catégorisation » et la « sectorialisation » de la norme

L'idée qui dominait au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et qui a été traduite dans les dispositions conventionnelles de l'époque, était que la même réglementation générale devait être uniformément applicable à toutes les catégories de produits et à tous les secteurs économiques sans avoir à établir de différenciation. C'est ainsi que le principe de la généralité de la norme a été transposé dans la réglementation du G.A.T.T. de l'après-guerre.

Mais, très vite au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, on s'est aperçu que le principe de la généralité de la norme était non seulement inapplicable, mais risquait de produire des effets négatifs, voire pervers. Pour certaines catégories de produits, on a en effet ressenti la nécessité de procéder à une « approche sectorielle » et d'élaborer des réglementations différenciées adaptées à la spécificité de la catégorie des produits en cause ou du secteur économique concerné. C'est ainsi que si, à l'heure actuelle, certaines « catégorisations » sont légalisées, d'autres sont en revanche en marge de la légalité ou se dessinent — dans des projets en cours d'élaboration — à l'état virtuel.

Les réglementations multilatérales « catégorielles » et « sectorielles » qui ont été légalisées concernent le secteur des textiles et certains produits de base. On sait que l'Accord multifibre (A.M.F.) — en vigueur depuis 1973 et deux fois renégocié depuis lors — constitue une dérogation légale aux règles de droit commun du G.A.T.T., notamment par la faculté laissée aux Etats importateurs de pouvoir recourir davantage à des clauses de sauvegarde et de pouvoir conclure des accords bilatéraux d'autolimitation avec les pays fournisseurs. Dans ce secteur au plus haut point sensible qu'est le domaine des textiles, l'A.M.F. — qui s'apparente en réalité à une réglementation circonstanciée de crise de nature transitoire — constitue un compromis sujet bien sûr à des critiques mais qui a permis d'éviter une aggravation de la crise tant chez les pays

importateurs que chez les pays exportateurs. Dans une même optique, les accords internationaux de produits de base (5) tentent d'établir des réglementations adaptées aux spécificités des marchés internationaux desdits produits concernés, chaque réglementation limitant le jeu de la loi de l'offre et de la demande et comportant, selon les produits, des mécanismes différenciés et spécifiques tels que les systèmes de quotas, de fourchettes des prix, de stocks régulateurs, de stocks spéciaux et différentes procédures de contrôle. Mais on sait quelles sont les grandes difficultés d'application que les accords de produits de base rencontrent dans la pratique.

Par ailleurs, un certain nombre de réglementations bilatérales « catégorielles » revêtant le plus souvent la forme d'accords bilatéraux d'autolimitation conclus entre deux parties — notamment dans les relations commerciales C.E.E.-Etats-Unis, C.E.E.-Japon, Etats-Unis-Japon — et comprenant des systèmes de quotas, de prix ainsi que des dispositions relatives au dumping et aux subventions à l'exportation, ont été conclues ces dernières années dans des secteurs hautement sensibles tels que la sidérurgie, l'électronique ou l'industrie automobile. Si de telles réglementations bilatérales « catégorielles » ont été adoptées en marge de la légalité des règles du G.A.T.T., elles tendent néanmoins à être de plus en plus tolérées dans les enceintes internationales. On peut même penser que, dans certains cas, on va progressivement vers une certaine « légalisation » de ces pratiques dans les organisations internationales compétentes, pour peu que ces pratiques aient été l'objet d'accords bilatéraux valablement conclus.

Enfin, des « catégorisations » potentielles, virtuelles, apparaissent à l'horizon. C'est ainsi que dans le cadre du G.A.T.T., de la C.N.U.C.E.D., et des autres organisations internationales compétentes, les négociateurs et les experts sont à la recherche de réglementations spécifiques qui soient applicables au secteur des « services ». On sait en effet que le vaste et important domaine des « invisibles » n'est jusqu'à présent couvert par aucun corps de règles au niveau multilatéral.

(5) Les neuf accords internationaux de produits de base qui sont actuellement en vigueur portent sur les matières premières suivantes : blé, huile d'olive, sucre, café, cacao, étain, caoutchouc naturel, produits laitiers et viande bovine. On sait qu'un accord sur le jute a été conclu en octobre 1982 et qu'il entrera en vigueur le 1^{er} juillet 1983 si les ratifications requises sont atteintes à cette date.

B) La pluralité et la « gradation » de la norme

Au départ, le système commercial multilatéral tel qu'il avait été édifié au lendemain de la Seconde Guerre mondiale reposait sur le principe classique de l'égalité de traitement, ce qui avait pour conséquence que, dans le corps des règles découlant de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le même traitement — à savoir les mêmes droits mais aussi les mêmes obligations — devait être accordé à tous les Etats. Le principe de l'uniformité de traitement posait donc comme postulat fondamental, au départ, que tous les Etats étaient en théorie économiquement égaux. On sait qu'avec l'arrivée sur la scène mondiale des nouveaux pays du tiers monde, ce principe s'est rapidement avéré inapplicable.

En 1964, l'adjonction de la Partie IV à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, conjuguée avec l'action de la C.N.U.C.E.D. et celle d'autres organisations internationales économiques, a contribué à faire apparaître la théorie de la « dualité des normes », à savoir qu'un système de normes — dérivant du principe de réciprocité — était applicable aux pays industrialisés, et qu'un autre régime de normes — découlant du principe de non-réciprocité — était applicable aux pays en développement.

Toutefois, la théorie de la dualité des normes et sa mise en application de révélèrent vite insuffisantes (6). On s'est en effet aperçu, à partir des années 1970, que l'on ne pouvait plus ranger seulement les Etats en deux blocs : celui des pays industrialisés et celui des pays en développement. Une telle dichotomie apparaissait du moins simplificatrice, voire inexacte et dangereuse. A l'intérieur de chacun des deux groupes, il apparaissait en effet nécessaire de faire des sous-distinctions, de nature économique et de nature géographique. Ainsi, sur le plan économique, à l'intérieur du groupe des pays en développement, il convenait de faire des distinctions entre les Etats importateurs et exportateurs de pétrole, entre les nouveaux pays industrialisés (N.P.I.) et les pays les moins avancés (P.M.A.). Sur le plan géographique, il importait également de faire des distinctions entre les Etats dotés d'un littoral maritime et ceux qui étaient enclavés, « géographiquement désavantagés ».

(6) Dans le même sens, voir la remarque du doyen Colliard, in « Spécificité des Etats, théorie des statuts juridiques particuliers et d'inégalité compensatrice », *Mélanges Reuter*, Paris, Pedone, 1981, p. 179.

Aussi, à cette pluralité de catégories spécifiques d'Etats, a-t-on peu à peu adopté et adapté une pluralité de normes. Ainsi en est-il notamment des dispositions des Accords du Tokyo Round conclus dans le cadre du G.A.T.T. en 1979 : si le régime de la « clause d'habilitation » s'applique aux pays en développement, celui de la « clause évolutive » doit être progressivement applicable aux N.P.I. et certaines dispositions des Codes du Tokyo Round en matière non-tarifaire établissent un « traitement spécial et différencié » en faveur des P.M.A. De mêmes, certaines clauses insérées dans le Protocole de 1981 reconduisant l'A.M.F. opèrent une modulation de traitement selon qu'il s'agit des pays exportateurs de textiles « dominants » ou selon qu'il s'agit de la catégorie des « petits fournisseurs » ou des « nouveaux venus » sur le marché international. Enfin, dans la même optique, certaines dispositions contenues dans les accords internationaux de produits de base récemment conclus (tel l'Accord sur le juste de 1982) prévoient un traitement particulier particulièrement favorable à l'égard de certains P.M.A.

Une certaine gradation de la règle va d'ailleurs de pair avec cette évolution vers la pluralité de la norme. Il y a nécessairement un certain parallélisme entre les deux mouvements. En effet, le système commercial multilatéral qui est en voie d'élaboration tend à établir une pluralité de régimes comportant un dosage des règles, c'est-à-dire que les normes varient de degrés et d'intensité en fonction des spécificités des Etats. Ainsi, en faveur des P.M.A., il tend à s'instaurer un régime juridique comportant d'une part des obligations et des charges faibles et, d'autre part, des droits et des avantages de nature compensatrice importants. A l'égard des N.P.I., il tend à s'établir un régime prévoyant des obligations et des charges un peu plus grandes, alors qu'à l'égard des pays industrialisés, il s'institue un corps de règles comportant des contraintes encore plus lourdes. Ainsi voit-on se dessiner non seulement un système de pluralité des normes, mais également à l'intérieur même de cette pluralité, une gradation de la règle.

C) Universalisme et régionalisme de la norme

On sait que les possibilités accordées par l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ont été largement utilisées par les Etats. En effet, un grand nombre d'intégrations régionales économiques — zones de libre-échange, unions

douanières et unions économiques — se sont constituées dans toutes les régions du monde. Elles ont connu des fortunes diverses : certains ont végété, d'autres se sont développées — telle la Communauté Economique Européenne — et ont créé des systèmes régionaux de normes applicables à leurs relations internes.

Les risques d'un tel mouvement résident dans les conflits qui peuvent surgir des relations entre les normes universelles et les normes régionales, conflits inévitables en pratique même si, en théorie, les normes universelles doivent l'emporter sur les normes régionales. Ainsi, à propos de la mise en application de nouveaux systèmes de libre-échange organisé, de tels antagonismes entre normes universelles et normes régionales apparaissent souvent.

Il n'en demeure pas moins que le cadre régional reste le plus souvent le cadre adéquat et efficace d'insertion de la nouvelle norme. En étant plus proche des Etats que les organisations universelles, le cadre régional constitue en effet un test pour évaluer la nouvelle norme. C'est ainsi que le mécanisme du « Stabex », en ayant, depuis 1975, fait ses preuves dans le cadre de la Convention de Lomé, pourrait avoir vocation à être transposé dans des cadres universels. Le mouvement de régionalisation a constitué et continue de constituer un apport important dans l'élaboration d'un nouveau système de normes.

*

**

Une trop grande « catégorisation » de la norme, une trop grande « gradation » de la règle, une trop grande « régionalisation » des systèmes présentent assurément des risques et des incertitudes. Pour que la norme subsiste, il faut en effet lui maintenir nécessairement un minimum de généralité.

Aussi, le nouveau système qui est en voie d'élaboration et qui tente, en cette période de crise, de résoudre les contradictions libéralisme-protectionnisme, devra-t-il nécessairement trouver un moyen terme entre une trop grande généralisation de la norme et une trop grande individualisation de la règle.

Il n'en demeure pas moins que, malgré tous les risques et tous les inconvénients encourus, le nouveau système de normes en voie d'élaboration, en s'adaptant davantage aux spécificités des Etats, peut se rapprocher de sa véritable finalité, à savoir tendre vers une plus grande justice.
