

J.M. Keynes, le libre-échange et le protectionnisme

Max Maurin

Volume 86, numéro 1, mars 2010

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/045556ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/045556ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Maurin, M. (2010). J.M. Keynes, le libre-échange et le protectionnisme. *L'Actualité économique*, 86(1), 109–129. <https://doi.org/10.7202/045556ar>

Résumé de l'article

Cet article cherche à réfuter la thèse qui prête à Keynes la défense d'un « protectionnisme circonstanciel ». D'après cette thèse, il n'aurait été un défenseur du système protecteur que dans les circonstances particulières que connut l'économie britannique à la suite de la crise de 1929. Cependant, une relecture et une mise en perspective des écrits de Keynes permet de voir une pensée particulièrement dynamique dans laquelle le « protectionnisme circonstanciel » fait suite à une éducation libre-échangiste, mais ne constitue qu'une étape dans la formation d'une théorie du protectionnisme finalement envisagé comme un garde-fou du système économique.

*J.M. Keynes, le libre-échange et le protectionnisme**

Max MAURIN

Université Montesquieu Bordeaux IV

Laboratoire d'Analyse et de Recherche en Economie et Finance Internationales

max.maurin@u-bordeaux4.fr

RÉSUMÉ – Cet article cherche à réfuter la thèse qui prête à Keynes la défense d'un « protectionnisme circonstanciel ». D'après cette thèse, il n'aurait été un défenseur du système protecteur que dans les circonstances particulières que connut l'économie britannique à la suite de la crise de 1929. Cependant, une relecture et une mise en perspective des écrits de Keynes permet de voir une pensée particulièrement dynamique dans laquelle le « protectionnisme circonstanciel » fait suite à une éducation libre-échangiste, mais ne constitue qu'une étape dans la formation d'une théorie du protectionnisme finalement envisagé comme un garde-fou du système économique.

ABSTRACT – The aim of this paper is to deny the idea of Keynes defending an “incidental protectionism”. According to that thesis, Keynes would support a protective system only because of the British economy situation in the post 1929-crisis context. However, a deeper study of Keynes writings points out a dynamical thought in which “incidental protectionism” arise from a free trade education, but would only be the preliminary of a protectionism theory ultimately seen as an economic system safeguard.

INTRODUCTION

La crise économique que traversent actuellement nos économies a fait ressurgir dans les médias le thème du protectionnisme. Parmi les économistes, majoritaires sont ceux qui fustigent le recours à « la tentation protectionniste » comme remède à la crise avant même d'analyser les causes de celle-ci. Toute l'agitation qui règne actuellement autour d'un meilleur encadrement des pratiques financières et d'une supervision accrue du système financier ne doit pas faire oublier que l'histoire de cette crise est celle d'une crise économique latente à déclencheur financier. Ainsi le traditionnel débat libre-échange/protectionnisme doit aujourd'hui non pas seulement s'analyser sous l'angle curatif, mais aussi sous celui de la

* L'auteur tient à exprimer toute sa reconnaissance à Frédéric Poulon pour ses conseils et commentaires avisés et demeure seul responsable des erreurs et omissions pouvant subsister.

prévention des crises futures. En effet, la succession et le raccourcissement des intervalles entre les crises depuis un siècle constitue matière à réflexion. Après ce que l'on considère comme la grande crise du XX^e siècle, la crise de 1929, Keynes avait réemployé ses talents de polémiste en défendant la mise en place d'un système protecteur au nom de la priorité nationale à l'emploi¹. Cette conversion d'un jadis ardent défenseur du libre-échange ne manqua pas de faire sensation. Sa position dans le débat libre-échange/protectionnisme a été étudiée par de nombreux auteurs. Ceux-ci se rejoignent pour prêter à Keynes la défense d'un « protectionnisme circonstanciel » qui consiste à faire de lui l'avocat du système protecteur lors des difficultés économiques rencontrées par la Grande-Bretagne à la suite de la crise de 1929, avant de lui rendre son statut de défenseur du libre-échange par la suite. Moggridge (1992) décrit le cheminement de la pensée de Keynes comme allant d'une éducation libre-échangiste aux prises de position protectionnistes au début des années trente. Après cette période, Harrod (1952) et Williamson (1983) analysent sa position comme un retour à la source du libre-échange. Cette évolution en trois temps traduit en réalité une progression beaucoup plus graduelle et complexe (Eichengreen, 1984; Irwin, 1996) qui pousse Markwell (2006) à ajouter à ce schéma une quatrième étape. Keynes endosserait alors successivement le costume du « libéral classique », du « libéral institutionnaliste », du « protectionniste » et enfin du « libéral institutionnaliste mûr ». Cette littérature s'accorde sur le fait qu'au final, il se prononce en faveur du libre-échange, n'abandonnant cependant pas toute idée de protection, mais ne la considérant qu'au mieux comme un *second best*, seulement souhaitable lorsque les faits invalident l'argumentaire théorique soutenant la primauté du libre-échange. Pourtant, la lecture attentive des écrits de Keynes fragilise cette thèse puisqu'il apparaît qu'après avoir effectivement défendu les mesures protectionnistes pour l'après-crise de 1929, il a, par la suite, changé d'optique pour ne plus considérer l'appareil protecteur comme un remède en cas de crise mais comme un véritable garde-fou du système économique. Si le débat sur l'échange international est traditionnellement polarisé (libre-échange/protectionnisme), situer Keynes dans celui-ci nécessite une analyse plus fine pour comprendre sa position caractérisée par son dynamisme. Ainsi est-ce la même personne qui affirmait en janvier 1923 dans le *Manchester Guardian Commercial* que : « nous devons nous agripper au libre-échange, dans son interprétation la plus large, comme à un dogme inflexible, auquel aucune exception ne doit être admise là où la décision est entre nos mains » (J.M.K., XVII: 451) puis qui, en juin 1933, dans la *Yale Review*, affirmait se sentir « plus proche de ceux qui souhaitent diminuer l'imbrication des économies nationales que de ceux qui voudraient l'accroître » (J.M.K., XXI: 236). Cette attitude, *a priori* paradoxale, ne l'est aucunement et révèle le cheminement de la pensée de Keynes, qui a su se dévêtir de la tunique classique pour accomplir sa « révolution ».

1. Après la Première Guerre mondiale, J.M. Keynes avait déjà exercé ses talents de polémiste en choisissant de défendre le parti de l'Allemagne lors des négociations de paix à la Conférence de Versailles (1919).

1. VERS L'ADOPTION D'UN PROTECTIONNISME CURATIF

Les premiers pas de Keynes dans le débat libre-échange/protectionnisme relèvent d'une démarche purement dogmatique qui s'inscrit dans un contexte hautement favorable au libre-échange. Ce n'est qu'après la crise de 1929, qu'il va revoir la pertinence de son éducation libre-échangiste. Ce faisant, abandonnant le champ du dogmatisme pour celui du pragmatisme, il réalise une étape capitale dans l'évolution de sa pensée en prenant le parti de la protection.

1.1 Une éducation libre-échangiste

À l'époque où Keynes commence ses études, l'économie n'est pas une discipline autonome². Il fait des études de statistique, où il est un brillant étudiant. Marshall, qui est un ami de son père, souhaite l'attirer dans la discipline en voie de reconnaissance institutionnelle que constitue l'économie politique. Keynes devient alors un économiste marshallien profondément convaincu des bienfaits du libre-échange. En Angleterre, à cette époque, comme il le notera lui-même, dans « Suis-je un libéral? », adressé aux membres du Parti libéral en août 1925, le libre-échange s'appuie sur deux arguments, l'un d'ordre moral, l'autre d'ordre économique. Dans le champ de la morale, il est admis « qu'aucune personne rationnelle et instruite ne saurait mettre en doute » le libre-échange³, considéré « presque comme une composante de la morale » (J.M.K., XXI : 233). Que Keynes affirme alors en 1923 qu'aucune exception au libre-échange ne doit être permise illustre parfaitement l'atmosphère qui règne en Angleterre, tout entière imprégnée du théorème des avantages comparatifs de Ricardo. Dans ce même article de 1923 du *Manchester Guardian Commercial*, il ajoute, toujours au sujet du libre-échange que : « nous devons nous y agripper même si nous ne recevons pas de traitement réciproque et même dans les rares cas où en l'enfreignant nous puissions obtenir un avantage économique direct » (J.M.K., XVII : 451).

Dans ce contexte, les arguments économiques en faveur du libre-échange lui paraissent convaincants. En 1925, dans « Suis-je un libéral? », il juge la politique libre-échangiste comme étant la « seule techniquement sensée et intellectuellement rigoureuse » (J.M.K., IX : 298). Plus tôt, en 1921, le gouvernement indien avait invité Keynes à participer à une commission sur la politique commerciale qui devait notamment étudier la pertinence d'une politique protectionniste pour l'Inde. Dans un premier temps, dans un moment qu'il qualifia « d'imprudence » (J.M.K., XVII : 326), il accepta l'invitation avant de se raviser et d'annuler pour des raisons de calendrier. Connu jusqu'en Inde pour sa défense du libre-échange, il jugeait que, même si la cause paraissait désespérée, le libre-échange devait y être défendu.

2. Pour plus d'informations sur le cheminement intellectuel de Keynes, on pourra se reporter à Dostaler (2009). Cet ouvrage reste cependant discret sur le positionnement de Keynes dans le débat libre-échange/protectionnisme.

3. L'influence de Marshall sur l'économie à cette époque était considérable, comme le rapportera Robinson : « Marshall était toute l'économie politique » (1972 : 1).

Sa condamnation du protectionnisme est donc sans appel. Dans un article de *The Nation and Athenaeum* de 1923, intitulé « Libre-échange », il défend la liberté du commerce international et se montre particulièrement virulent à l'intention de ses opposants. Ces derniers sont accusés de « ne pas comprendre le sens des mots » et il accuse plus particulièrement Baldwin d'être victime « de l'erreur protectionniste dans sa forme la plus lourde et la plus grossière » (J.M.K., XIX : 147 et 152). Il conclut que « la proposition de vouloir résoudre le chômage actuel par un tarif sur les biens manufacturés (...) est une fraude monumentale » (J.M.K., XIX : 156). Il réitère son attaque un an plus tard dans « La fin du laissez-faire », qu'il rédige en 1924, où il qualifie le protectionnisme de « pure erreur logique », reflétant « une pensée pauvre, une incapacité à analyser un processus et à le suivre jusqu'à son terme » (J.M.K., IX : 285).

En juin 1926, dans un article de *The Nation and Athenaeum*, Keynes juge que les mesures permanentes visant à réduire les importations ou à promouvoir les exportations n'ont pas de sens en ce qu'à long terme, elles se défont d'elles-mêmes. Il reconnaît cependant qu'elles peuvent être plus ou moins efficaces dans le court terme et cite des exemples de pays, certes rares, pour lesquels ces mesures ont démontré leur efficacité. Sa pensée se libère du dogmatisme qui règne autour du débat sur le libre-échange pour s'orienter vers plus de pragmatisme. Keynes est conscient de cette évolution et ressent toute la difficulté de la faire accepter. En janvier 1928, lors d'un congrès de libéraux à Manchester, une résolution appelant à l'abrogation du « *Safeguarding of Industry Act* » de 1921 (modifié en 1926) et des droits de douane McKenna de 1915 est adoptée. Pringle, farouchement opposé à cette résolution, accuse Keynes de la soutenir. Ce dernier se défend d'avoir exprimé son opinion à ce sujet et fait remarquer qu'il s'est contenté de noter que « les arguments libres-échangistes doivent reposer, dans le futur, non pas sur les principes abstraits du laissez-faire (...) mais sur les opportunités et les avantages réels d'une telle politique » (J.M.K., XIX : 728). Il se dit en faveur, non pas d'une abrogation immédiate des lois protectrices, mais d'une réduction progressive en vue d'une éventuelle suppression. À travers son échange avec Pringle, Keynes anticipe le penchant protectionniste qui va lui être attribué à tort pense-t-il à l'époque. C'est grâce à une étude approfondie des difficultés économiques dans lesquelles se trouve la Grande-Bretagne qu'il va clarifier sa position qui commençait à devenir instable.

1.2 *Le tournant de la crise de 1929*

C'est au nom de la priorité à l'emploi que Keynes va révéler son penchant pour les mesures protectionnistes. Au début des années trente, il adopte une vision pragmatique du protectionnisme dictée par l'état de l'économie britannique.

Au sortir de la Première Guerre mondiale, et jusqu'en 1920, l'économie britannique connaît l'euphorie. Mais dès la deuxième moitié des années vingt, le

chômage devient le problème économique majeur. Après la crise de 1929, le taux de chômage britannique atteint 22 % en 1932⁴.

À la fin de la Première Guerre mondiale, les autorités britanniques, influencées par le rapport Cunliffe (1918) se fixent pour objectif un retour à l'étalon-or. La parité livre sterling-or devait retrouver son niveau d'avant-guerre, cette contrainte ne pesant pas sur les monnaies des autres pays qui, comme la livre sterling, avaient vu leur valeur fortement érodée par l'inflation pendant la période de conflit. Cet engagement des autorités monétaires conduit donc à une surévaluation de la livre sterling. Doivent en découler un accroissement des investissements britanniques directs à l'étranger et une réduction du surplus de la balance commerciale. *In fine*, le maintien de la livre sterling exige des sorties d'or ou de devises. De telles sorties ne peuvent être éternelles, elles sont bornées par le stock d'or et de devises détenu par la banque centrale. Cette borne s'analyse comme une contrainte pour la Banque d'Angleterre, celle-ci devant mener une politique monétaire déflationniste avec des taux d'intérêt supérieurs à ceux pratiqués à l'étranger pour restreindre les investissements directs à l'étranger britanniques et réduire la demande d'importation, et ce faisant stopper les sorties d'or et de devises. Une telle politique est néfaste pour la production et l'emploi.

Pour la théorie classique, cette situation n'est que transitoire. Sous les pressions déflationnistes, la valeur nominale des salaires doit chuter, ce qui permettrait d'accroître les exportations et aussi l'emploi et la production. Le manque de réalisme du mécanisme décrit par la théorie classique frappe Keynes. Cet ajustement, pense-t-il, ne tient pas compte de la puissance des syndicats et de la pression électorale qui impose une rigidité des salaires nominaux.

Cette préoccupation l'habite lorsqu'il rédige son *Traité de la monnaie* qu'il publie en 1930. Avant qu'il ne soit publié, Keynes fut auditionné par le comité MacMillan, aussi appelé Comité sur la finance et l'industrie, formé le 5 novembre 1929 pour apporter des réponses à la crise. Il y développa son point de vue durant 5 jours, entre le 20 février et le 7 mars 1930. Il commence par y développer son argument de rigidité à la baisse des salaires nominaux. Depuis le début des années vingt, les chiffres publiés par le ministère anglais du Travail s'accordent avec cette impression que Keynes attribue au contexte d'après-guerre, caractérisé par la puissance des travailleurs qui organisent et défendent leurs intérêts à travers les syndicats et leur poids électoral. Il ajoute que l'Histoire, hormis quelques situations extrêmes, n'offre pas d'exemple d'une réduction générale des niveaux de salaires.

Pour remédier à la situation économique britannique, et dans un souci d'exhaustivité, Keynes avance sept propositions⁵.

- La Grande-Bretagne pourrait accepter de revoir la parité de la livre sterling avec l'or. Autrement dit, une telle dévaluation offrirait un gain de compétitivité à l'économie britannique sur la scène internationale.

4. On se réfère aux chiffres fournis par Kahn (1976).

5. On pourra se reporter à l'annexe pour une vision synthétique de ces sept propositions.

- Par ailleurs, un accord général de réduction des salaires au niveau national devrait aussi permettre un rétablissement de la balance commerciale. Dans la théorie classique, cet ajustement automatique doit sortir l'économie de la crise.

Ces deux remèdes ont, certes une existence théorique, mais en pratique, Keynes les juge irréalisables.

- Une solution pourrait être de subventionner certaines industries afin qu'elles restaurent leurs profits sans baisser les salaires. Adopter ce remède lui paraît peu probable car les effets seraient limités. L'intérêt même d'une telle mesure est discutable car elle consiste à rendre profitables des industries qui économiquement ne le sont pas.
- En outre, la réalisation de gains de productivité peut offrir une issue face à la crise. Cependant cette procédure est incertaine car ces gains de productivité doivent être plus importants que ceux réalisés à l'étranger. Aussi elle opère lentement et peut accroître le chômage à court terme.

Il envisage ces quatre premiers remèdes dans une même optique, celle de produire à moindre coût (évalué en or). Si un ou plusieurs de ces remèdes étaient appliqués avec succès, la Grande-Bretagne verrait sa compétitivité renforcée, sa balance commerciale s'améliorer et le taux d'intérêt pouvoir être affecté à la réalisation d'objectifs internes.

- Par ailleurs, Keynes mentionne la voie protectionniste. Après avoir envisagé les actions possibles du côté des exportations (les quatre remèdes précédents), il convient de se tourner vers les importations. La mise en place de tarifs pour les importations contribuerait au rééquilibrage de la balance commerciale. Alors que les libres-échangistes reprochent traditionnellement aux mesures protectionnistes de créer des rentes pour certains entrepreneurs au détriment de la communauté, Keynes fait mieux que s'accommoder de cette critique puisqu'il juge ces rentes utiles pour restaurer les profits des entrepreneurs et ainsi rétablir la confiance. De même, la hausse des prix que provoquent les tarifs permet une réduction des salaires réels, quand une réduction des salaires nominaux semble exclue. Si l'on refuse l'hypothèse de plein emploi, le protectionnisme s'analyse différemment. Il n'est plus question qu'un tarif détourne l'emploi d'un secteur non protégé vers un secteur protégé, autrement dit de la question de l'orientation de la production, mais la question devient celle de la production elle-même : « le choix n'est pas entre produire un bien ou un autre pour lequel nous ne sommes pas bien dotés, le choix est entre produire quelque chose pour laquelle nous ne sommes pas bien dotés et ne rien produire » (J.M.K., XX : 114).
- En dehors des mesures agissant sur la balance commerciale, il propose aussi, et c'est là son remède favori, d'accroître l'investissement intérieur. Pour ce faire, il envisage plusieurs options, comme l'instauration d'une taxe sur les titres étrangers, une réforme du système bancaire en faveur des prêts aux résidents ou en étendant les dépenses gouvernementales.

- Enfin, après avoir détaillé les possibles mesures nationales, il considère un moyen d'ordre international pour sortir l'économie de la crise. Ainsi les banques centrales pourraient s'entendre sur un taux d'intérêt plus faible, permettant ainsi un relâchement de la contrainte externe, pour remplir l'objectif interne d'emploi.

Dans le rapport du Comité sur la finance et l'industrie, rédigé en partie par Keynes, figure dans l'addenda I, une partie intitulée « contrôle des importations et aide aux exportations ». Il y est réaffirmé que, dans une économie où le plein emploi n'est pas assuré, l'instauration d'un tarif peut conduire à une hausse nette de la production et de l'emploi. Certaines critiques traditionnellement adressées au protectionnisme sont ensuite étudiées.

- Il est souvent avancé que certaines restrictions aux importations réduisent le pouvoir d'achat à l'étranger et *in fine* contractent les marchés d'exportation nationaux. Mais si ces restrictions permettent de développer l'investissement national, ce développement impliquera de nouvelles importations.
- Par ailleurs, il peut être reproché aux restrictions aux importations de renchérir le coût de production de nos exportations. En réalité, cela dépend de la nature des produits taxés. Il n'en va pas de même si les taxes s'appliquent aux matières premières ou à des produits de luxe par exemple.
- Concernant l'argument de la hausse du coût de la vie, il est rétorqué que cette hausse doit être comparée avec les hausses qui seraient observées si des mesures alternatives étaient mises en œuvre. Ainsi qualifiera-t-il plus tard cet argument de « larmes de crocodile » (J.M.K., XX : 500).

C'est lors de sa participation au comité MacMillan que Keynes a la plus grande liberté pour livrer toute son analyse de la situation économique de son pays. Lors des années 1930 et 1931, il ne va cesser de reprendre, d'expliquer ou d'approfondir son analyse et ce faisant offrir à l'hypothèse protectionniste une place centrale. Les arguments vont rester les mêmes mais le regard qu'il leur porte se modifie. Plus le temps passe et plus les avantages du tarif lui paraissent évidents et plus il critique la position dogmatique des libres-échangistes.

En janvier 1930, à l'initiative du premier ministre britannique MacDonald, est mis en place un *Economic Advisory Council* pour conseiller le gouvernement sur les sujets de politique économique. À l'intérieur, Keynes suggère la constitution d'un Comité de perspective économique dont il devient le président. En avril 1930, ce comité remet un rapport dans lequel trois moyens pour accroître l'emploi sont évoqués. On y retrouve les solutions qu'il a déjà développées lors de son audition par le comité MacMillan.

- On peut d'abord miser sur un développement des exportations obtenu en rendant les coûts de production britanniques plus compétitifs sur la scène internationale (baisse des salaires, hausse de l'efficacité).
- Symétriquement, la mise en œuvre d'un système de protection pour réduire les importations est proposée.

- Enfin, le développement de l'investissement national, d'initiative privée ou publique, reste un moyen efficace pour relancer l'emploi.

Alors que dans la partie sur le « contrôle des importations et (l') aide aux exportations » du rapport du Comité sur la finance et l'industrie, la dimension coopérative de la protection était esquissée, ce nouveau rapport semble adopter une optique « passager clandestin ». En effet, en parallèle de la hausse de la protection nationale, le rapport mentionne qu'une réduction des tarifs par les pays étrangers serait bienvenue. On se heurte à l'impossibilité d'appliquer au niveau international un schéma où chaque pays, pris individuellement, a intérêt à accroître son degré de protection, tandis que le reste du monde serait encouragé à réduire le sien. Le précédent rapport du comité MacMillan avait pourtant dépassé cette critique puisqu'il mettait en exergue le fait qu'un pays protégé pouvait relancer sa croissance, dans un premier temps certes au détriment de ses partenaires commerciaux, pour ainsi en faire profiter, dans un second temps, ces mêmes partenaires commerciaux.

La hiérarchie entre les remèdes s'affirme de plus en plus aux yeux de Keynes. Ainsi écrit-il le 5 juin 1930 à Henderson, conseiller auprès du gouvernement, que pour préserver l'industrie, seules une réduction draconienne des salaires ou l'instauration de tarifs lui semblent des mesures d'envergure satisfaisantes. Connaissant la crédibilité qu'il accorde à une réduction radicale des salaires, cela revient à prôner la mise en place d'un système tarifaire.

Face à la déception suscitée par l'avancée des travaux de l'*Economic Advisory Council*, MacDonald adopta une nouvelle procédure en proposant à chacun des membres de répondre par écrit aux questions suivantes :

- Quelles sont, selon vous, les principales causes de notre situation industrielle actuelle?
- Selon vous, quelle devrait être la politique commerciale à adopter par le gouvernement de sa Majesté pour restaurer le commerce?
- Comment, selon vous, le marché domestique peut-il se développer et ainsi offrir aux habitants de gagner leur vie et de maîtriser leur pouvoir d'achat?
- Comment, selon vous, le volume des exportations peut-il être augmenté?
- Que devrait être, selon vous, le cadre d'une politique commerciale précise en ce qui concerne les marchés, les tarifs, l'organisation de l'offre et l'achat des produits en gros comme le blé?

Keynes satisfait cette demande en juillet 1930. L'argument de la protection devient récurrent et il apparaît de plus en plus opportun à ses yeux. Comme alternative à une hausse des exportations, la restriction des importations lui apparaît désormais comme le moyen le plus efficace compte tenu des exigences d'applicabilité.

Le *Traité de la monnaie*, paru en automne 1930 et première esquisse du nouveau cadre théorique que Keynes ambitionne d'élaborer pour l'étude des problèmes économiques, ne pouvait se passer de revenir sur les questions d'actualité qui le

préoccupaient. Pour sortir l'économie britannique de ce marasme économique, et prenant comme donné l'engagement des autorités britanniques de défendre la parité-or de la livre sterling et la rigidité des salaires nominaux, il y reprend trois pistes déjà longuement développées. D'abord, à salaire nominal constant, les coûts de production peuvent diminuer si l'efficacité relative de la production s'accroît. Chercher à accroître l'efficacité ne donne pas de résultats immédiats et cet accroissement doit être plus important que ceux réalisés à l'étranger. Ensuite, des tarifs ou autres restrictions des échanges auraient pour effet de réduire le volume des importations et de rééquilibrer la balance commerciale. Enfin, il envisage une hausse de l'investissement national par des subventions afin d'augmenter la production et l'emploi intérieur.

Jusqu'à la publication du *Traité de la monnaie*, Keynes avait surtout défendu ses positions dans le cadre de comités d'experts. Le 7 mars 1931, il choisit les colonnes du *New Statesman and Nation*, pour faire connaître du grand public la tentation protectionniste qu'il éprouve dans un article intitulé « Proposition pour un revenu tarifaire ». Sa réflexion en termes de demande commence à émerger. La réduction des salaires par l'entrepreneur, fait-il remarquer, au-delà de son aspect bénéfique de réduction des coûts de production, renferme également un resserrement de la demande nationale qui contraint ses débouchés. Il adhère alors plutôt à l'idée d'une politique expansionniste couplée à un système tarifaire pour neutraliser les effets sur la balance commerciale. L'introduction de tarifs douaniers lui apparaît comme « incontournable quel que soit le chancelier de l'Echiquier » (J.M.K., IX : 236).

Les recettes tarifaires permettraient de rétablir le budget tandis qu'elles auraient également un effet positif sur la confiance des entrepreneurs. La confiance retrouvée des entrepreneurs et le développement d'entreprises nationales de substitués aux biens importés contribueraient à relancer l'emploi.

Cet article, révélateur au grand jour de la conversion d'un libre-échangiste jadis convaincu, fit sensation et donna l'occasion à Keynes d'occuper encore plus largement le champ médiatique. Six jours plus tard, dans *The Daily Mail*, il reprend la plume pour se justifier et répondre aux critiques soulevées par son article précédent. Le 28 mars et les 4 et 11 avril 1931, il écrit des « Notes économiques sur le libre-échange » dans *The New Statesman and Nation*. Il y reprend des arguments déjà développés. Enfin, le 16 septembre 1931, il synthétise son argumentaire et le présente aux membres du parlement.

Si, à ses yeux, les avantages des tarifs par rapport à une réduction des salaires ne font plus débat, il lui faut encore en décrire les modalités d'application. C'est ce qu'il fait à l'automne 1930, dans le cadre de l'*Economic Advisory Council*, en proposant l'instauration d'un tarif uniforme de 10 % sur toutes les importations et des subventions d'un même taux pour toutes les exportations.

Pour Keynes, un tel tarif de 10 %, équivalent à une réduction des salaires d'un même montant en régime de libre-échange, lui est cependant préférable pour de nombreuses raisons.

- Tous les revenus, sans exceptions, sont frappés par cette mesure alors qu'il est complexe d'obtenir une réduction générale des revenus compte tenu de l'hétérogénéité de leur statut (privé/public, degré de protection contractuelle).
- Une baisse des salaires aurait aussi pour effet d'accroître la dette nationale interne relativement au revenu national.
- Par ailleurs, et c'est un argument souvent négligé, le tarif engendre des recettes tarifaires que l'État peut ensuite réallouer. Keynes les chiffre, dans ce cas, à £40 000 000, ce qui aurait pu permettre d'alléger le déficit budgétaire de l'État qui en 1931, dans le rapport du Comité sur les dépenses nationales présidé par May, est prévu atteindre £120 000 000 pour un budget total de £800 000 000.
- Le tarif, dont la mise en application est relativement simple, serait bien moins impopulaire qu'une réduction des salaires.
- Aussi, le mouvement des termes de l'échange est moins défavorable qu'il ne pourrait l'être suite à une réduction des salaires.
- Le pouvoir de revendication des syndicats pour une hausse des salaires dans le but de contrer les hausses de prix impliquées par la protection serait moins influent que ce qu'il pourrait être dans le cas d'une baisse des salaires préalable.

Le fait de cumuler des subventions à l'exportation à des tarifs à l'importation permet aux entreprises qui utilisent des produits intermédiaires importés de récupérer les tarifs payés à l'importation sous forme de subventions à l'exportation. Keynes insiste également sur la dimension adaptative du système de protection. Le montant des tarifs et subventions devrait s'ajuster, pense-t-il, au niveau international des prix dont l'évolution est centrale en période de déflation. Il envisage aussi l'abolition de la protection dès lors que les prix auront suffisamment augmenté.

Aussi pensé et abouti que puisse paraître ce plan, la pensée de Keynes en matière de politique commerciale ne cesse d'évoluer. Quelques mois après le dessein de ce premier système protecteur, Keynes, dans sa « Proposition pour un revenu tarifaire », esquisse un autre projet. Il appelle à un dispositif au champ d'application le plus large possible et capable de s'adapter aux catégories de biens. Ainsi propose-t-il une taxe de 15 % sur les produits manufacturés et semi-manufacturés et de 5 % sur certaines denrées alimentaires et matières premières, d'autres nécessaires aux exportations étant exemptées (laine, coton).

Ce dernier article est critiqué par Robbins qui reproche au système protecteur son inertie. Le 16 mars 1931, il répond à Robbins, qui s'inquiète qu'une fois mis en place, le système protecteur ne puisse être abandonné dès que la situation économique sera rétablie, que la conjoncture économique britannique exige que ce risque soit pris.

Le 21 septembre 1931, la dévaluation de la livre sterling et l'abandon de l'étalon-or par la Grande-Bretagne rendent l'argumentaire de Keynes en faveur d'un système protecteur moins approprié. Il admet alors que les propositions pour la protection ont cessé d'être urgentes. Mais si elles ont cessé de l'être, c'est bien parce que la dévaluation est elle-même une mesure protectionniste. Bien que moins pressante et à envisager dans un autre cadre, Keynes n'en n'oublie pas pour autant la question de la protection. La dévaluation de la livre rend, à ses yeux, la question de la protection moins pressante mais l'oblige surtout à adopter une nouvelle position. Dans un premier temps, son orientation en faveur d'une protection tarifaire s'atténue. Dans son commentaire du budget britannique de 1932, il considère que, bien que la protection tarifaire pour le fer et l'acier doive servir l'intérêt national, d'une manière générale, il serait préférable de renoncer aux pratiques tarifaires à grande échelle (J.M.K., XXI : 103). Cet abandon, pense-t-il, doit servir autant les intérêts nationaux que d'exemple pour le reste du monde. Keynes peut donner l'impression que sa défense du protectionnisme au début des années trente n'était dictée que par les circonstances affectant l'économie britannique.

Les tarifs, tels qu'ils existent dans le monde actuel, sont un fléau de premier ordre (...). De plus, la dépréciation de la livre sterling a réajusté les coûts britanniques aux coûts mondiaux de manière plus efficace qu'un tarif n'aurait pu le faire et a grandement affaibli l'opportunité de taxes protectives (J.M.K., XXI : 103).

Ce sentiment pourrait même se trouver renforcé par les réserves qu'il maintenait à se déclarer protectionniste. Lors de son audition par le comité MacMillan, il se dit « craindre terriblement le protectionnisme comme politique de long terme » (J.M.K., XX : 120). La réalité est plus nuancée.

La tentation d'en revenir aux principes de son éducation libre-échangiste est grande dès lors que son argumentaire protectionniste s'est effondré avec la dévaluation de la livre, et pourtant, on sent bien que Keynes reste réticent et s'apprête au développement de nouveaux arguments en faveur d'un système protecteur. Il est clair, comme il le dit dans son commentaire du budget britannique de 1932, qu'il ne croit plus à l'efficacité des tarifs tels qu'ils sont envisagés à l'époque, mais il ajoute que bien qu'il la souhaite minimum, il a en tête l'idée d'une protection industrielle. Toujours dans ce commentaire, il affirme la nécessité de protéger l'agriculture dans l'intérêt de la communauté.

Aussi la période de latence dans laquelle se trouve la pensée de Keynes s'explique par l'image véhiculée par le protectionnisme. Dans un contexte de monopole de l'éducation libre-échangiste, s'en écarter est considéré au mieux comme de l'immoralité, au pire comme un péché. Chez les économistes, Keynes, au comité MacMillan, se sait isolé dans la défense d'un système protecteur. « Les opposants aux tarifs, juge-t-il, n'ont jamais été aussi forts qu'ils ne le sont maintenant » (J.M.K., XX : 378). Il résume l'atmosphère qui règne de la manière suivante : « Le libre-échangiste marche droit dans la lumière du jour, parlant à tous les passants amicalement alors que le protectionniste grogne dans son coin » (J.M.K., XXI : 205).

Enfin, il se heurte à un dernier obstacle. La conception d'ensemble qu'il a des tarifs constitue un pilier trop instable pour envisager la construction d'une théorie protectionniste. Il partage l'idée qu'à l'échelle d'un pays, un tarif peut contribuer à la réduction du chômage mais il est convaincu qu'un système mondial de tarifs augmenterait le chômage dans le monde⁶. C'est une vision de politique de type *beggar thy neighbour*⁷.

Au début des années trente, une rupture définitive s'est opérée chez Keynes. Son rapport au libre-échange a profondément évolué; de dogmatique, il est devenu pragmatique. Il reconnaît n'être « plus libre-échangiste dans le vieux sens du terme » (J.M.K., XX : 379). Mais les années qui suivent vont lui faire franchir une ultime étape sur le plan de sa réflexion en matière de commerce international.

2. VERS LA VISION D'UN PROTECTIONNISME DE SAUVEGARDE

Malgré la mise à mal de ses convictions par la dévaluation de la livre, Keynes ne se satisfait pas d'un retour aux principes libres-échangistes et ressent, au contraire, la nécessité d'explorer une nouvelle voie, théorique celle-là.

2.1 La critique du modèle libre-échangiste

Les circonstances de l'après-crise de 1929 avaient amené Keynes à s'éloigner du modèle libre-échangiste dont il jugeait les hypothèses irréalistes. Désormais, ses critiques s'adressent également au cœur du modèle ainsi qu'à sa philosophie.

Très tôt, il s'est senti en désaccord avec certaines hypothèses centrales du modèle libre-échangiste. Les conclusions qui découlent des hypothèses n'ont, pour lui, de sens que si ces hypothèses traduisent une réalité observable. Lors du comité MacMillan, prenant comme donné l'engagement des autorités monétaires britanniques de préserver la valeur de la livre, il en vient à préconiser des remèdes protectionnistes car l'hypothèse néoclassique d'ajustement des salaires lui paraît en total désaccord avec les contraintes auxquelles est soumise l'économie britannique. Autrement dit, il considère que quand les salaires sont librement mobiles, le libre-échange est une « position intellectuellement tenable » (J.M.K., XX : 496), mais que dans les conditions actuelles, cette condition n'étant pas remplie, la phase protectionniste devient nécessaire.

Une critique récurrente est celle de l'irréalisme de l'hypothèse de parfaite mobilité sectorielle du travail. Dans le *Daily Mail* du 13 mars 1931, il qualifie de

6. En effet, à l'échelle d'un pays, il refuse l'hypothèse libre-échangiste qu'un travailleur licencié d'une industrie abandonnée par un pays puisse être, sans coût, réembauché dans une autre industrie que ce même pays choisit de développer.

7. Keynes va se détacher de la conception *beggar thy neighbour* du système protecteur à laquelle il se rattachait pour en adopter une conception coopérative. Pourtant, malgré cette conversion, il consacre une note de sa *Théorie Générale* au mercantilisme. Dans cette note, il souligne l'apport de cette doctrine dans laquelle la recherche de l'intérêt national est contraire à la prospérité des autres pays.

« non-sens » la théorie du libre-échange dans les circonstances que connaît la Grande-Bretagne puisqu'elle postule qu'un homme mis au chômage contribue à réduire le taux de salaire jusqu'à ce qu'il retrouve un emploi ailleurs (J.M.K., XX : 489-492). Mais ce changement d'emploi n'est pas toujours possible et peut impliquer des coûts (recherche d'emploi, formation). D'une manière générale, pour Keynes, la théorie libre-échangiste est victime de ses hypothèses de plein emploi et de retour automatique à l'équilibre, alors que la réalité contient des forces contraires devenues trop pesantes.

Keynes concède aux libres-échangistes la puissance de l'argument de la division internationale du travail. En effet, et il s'agit là pour lui d'une « vérité essentielle », un pays gagne à se concentrer sur les activités pour lesquelles il est le plus efficace (J.M.K., XXI : 210). Cette concession marque une certaine proximité avec l'analyse smithienne des avantages absolus. La division internationale du travail implique, au niveau international, un engagement des pays dans les productions de biens pour lesquels ils sont les plus compétitifs. Les pays les plus compétitifs dans la production d'un bien échangeable s'élèvent par rapport aux autres sur le terrain économique mondial qui devient le lieu conflictuel de la recherche d'avantages absolus. En revanche le principe de la spécialisation des économies en vertu de leurs avantages comparatifs qui découle de l'analyse ricardienne constitue le prolongement de l'analyse smithienne auquel Keynes s'oppose. Cet argument de la division internationale du travail offre dans le débat une énorme présomption en faveur du libre-échange. Mais, à l'inverse de ce que font les libres-échangistes, la portée de cet argument ne doit pas être considérée comme décisive. Keynes pose la question suivante :

Si, par la spécialisation du pays dans une demi-douzaine de biens produits en masse et le confinement de ses travailleurs à un acte répétitif d'une minute à la chaîne durant toute leur vie, il est possible de devenir un peu plus riche, devrions-nous tous réclamer alors la destruction immédiate de l'inépuisable variété de nos industries et artisans qui font obstacle à la glorieuse conquête du degré maximum de spécialisation? (J.M.K., XXI : 207).

En répondant par la négative, les protectionnistes témoignent, selon lui, « d'un meilleur sens de la complexité des équilibres, des harmonies et des qualités de base de la vie économique nationale et de la sagesse de ne pas sacrifier excessivement une partie même pour le tout » (J.M.K., XXI : 206).

À maintes reprises, Keynes s'est interrogé sur la pertinence de l'argument central de la théorie libre-échangiste, l'argument de la spécialisation internationale. Ce faisant, il s'est clairement érigé en anti-Ricardo⁸. Dès 1930, dans une note qu'il adresse à l'*Economic Advisory Council*, il doute, en ce qui concerne les biens manufacturés, de l'intensité du gain résultant de la spécialisation. Il consi-

8. On trouve ici l'origine de la comparaison peu flatteuse que propose Keynes dans sa *Théorie Générale* à propos de Ricardo quand il compare son influence sur l'Angleterre à celle de la sainte Inquisition en Espagne (J.M.K., VII, 32).

dère que la majorité des pays industrialisés sont capables de produire la plupart des biens manufacturés. Il faut donc, considère-t-il, avant de se prononcer en faveur d'une plus grande ouverture des économies, comparer le gain retiré de la spécialisation avec la perte résultant de l'instabilité provoquée par l'ouverture croissante. Ainsi pense-t-il adaptée une protection pour les industries automobile, du fer et de l'acier sans laquelle ces industries seraient appelées à disparaître. Alors qu'il participe au comité MacMillan, il reconnaît ne plus « croire à un très haut degré de spécialisation nationale » et refuse d'« abandonner toute industrie incapable, pour le moment, de survivre » (J.M.K., XX : 379). Plus tard, comme d'autres avant lui, il critiquera la dimension statique de la théorie de l'avantage comparatif qui, en fixant définitivement les avantages comparatifs, conduit, dans la pratique, à un gaspillage des ressources nationales (J.M.K., XXVI : 268).

Comme il le résume dans sa *Théorie Générale*, « les avantages de la division internationale du travail sont réels et importants, quoique l'école classique les ait fortement exagérés » (J.M.K., VII : 338). Par suite, l'argument de la spécialisation constitue le pilier de la théorie libre-échangiste, et sa fragilité fait alors vaciller la construction libre-échangiste tout entière.

Keynes adopte une vision sociale d'ensemble dans laquelle l'économique n'est qu'une composante parmi d'autres. Cette vision imprègne sa critique de l'argument de la division internationale du travail en ce sens qu'il considère que l'efficacité économique d'une telle démarche ne doit pas être un argument absolu mais qu'elle doit être comparée au déséquilibre social qu'elle peut engendrer. D'une manière générale, il critique la tendance à ne considérer qu'un critère économique comme seul critère social de décision : « Nous sommes capables d'éteindre le soleil et les étoiles parce qu'ils ne rapportent pas de dividende. » (J.M.K., XXI : 242).

Dans les éditions du 8 et du 15 juillet 1933 du *New Statesman and Nation*, Keynes publie un article intitulé « L'autosuffisance nationale » qui constitue sa réflexion la plus aboutie en matière de commerce international (J.M.K., XXI : 233). Dans cet article, il réfute le principe d'un commerce pacificateur. Sa vision du commerce est davantage celle d'un commerce guerrier, où les capitalistes étrangers se livrent bataille pour la conquête de nouveaux marchés, et dans lequel les propriétaires du capital et les gestionnaires n'ont plus besoin de tisser de liens.

2.2 Les fondements d'un protectionnisme permanent

L'optique de Keynes est désormais parfaitement claire. Sa défense du protectionnisme n'est plus guidée par son souci de faire sortir l'économie britannique de la crise dans laquelle elle se trouve, mais bien par celui de lui éviter le retour des crises auquel la livrerait un système économique autorégulé. Pour ce faire, la régulation des échanges commerciaux lui paraît indispensable.

Dans sa pensée sinueuse, le cas de l'agriculture est celui qui a été traité avec la plus grande constance au cours du temps. Il est clair que pour lui, l'agriculture

nationale ne saurait être sacrifiée sur l'autel du libre-échange⁹. En 1930, dans une note destinée à l'*Economic Advisory Council*, il fait de l'agriculture un cas particulier pour lequel les pays doivent se donner les moyens de la défendre pour la maintenir. Dès lors que l'agriculture ne peut être sauvée de la concurrence étrangère sans recours à un tarif, Keynes propose son application.

Deux ans plus tard, dans un article intitulé « Les pro et les anti-tarifs », publié dans *The Listener*, il revient sur la spécificité de l'agriculture. Il refuse de sacrifier les agriculteurs exposés à une concurrence sans limite et incertaine. Il analyse la question du commerce international sous l'angle social et pas seulement économique. Il considère que

dire que le pays n'a pas les moyens pour l'agriculture revient à s'illusionner soi-même sur le sens de l'expression « avoir les moyens ». Un pays qui ne peut se donner les moyens pour l'art ou l'agriculture, l'invention ou la tradition, est un pays dans lequel on n'a pas les moyens de vivre (J.M.K., XXI : 209).

Au début de l'année 1942, poussé par Harrod, Keynes rédige une note sur « Le contrôle international des matières premières pour répondre à la question des fortes variations de prix des matières premières » (J.M.K., XXVII : 112-166). Il soumet l'idée de la création, au niveau international, d'un fonds de stockage des matières premières pour lisser les prix. Les matières premières devraient être vendues à ce fonds tampon quand le prix de marché dépasserait 10 % du prix de base et être acheté par ce fonds quand il était de plus de 10 % inférieur. À côté de ce mécanisme, au cœur du système de contrôle international, Keynes reconnaît qu'un système de quotas pourrait être un bon instrument pour accompagner cette stabilisation des prix. Il devra être utilisé si les mécanismes de prix, encadré par le fonds tampon, conduisent à un équilibre de l'offre et de la demande insoutenable pour les producteurs.

L'exposé le plus synthétique de la position définitive de Keynes en matière de commerce international se trouve dans les éditions du 8 et du 15 juillet 1933 du *New Statesman and Nation*, où il publie un article intitulé « L'autosuffisance nationale » (J.M.K., XXI : 233-246)¹⁰. C'est la critique de l'argument de la spécialisation des économies, véritable clef de voûte de la construction libre-échangiste, qui va l'emmener à proposer la recherche d'un certain degré d'autosuffisance.

Un niveau élevé de spécialisation internationale, est nécessaire dans un monde rationnel, chaque fois qu'il est dicté par d'importantes différences de climat, de ressources naturelles, de niveau de culture et de densité de population. Mais pour une gamme de plus en plus large de produits industriels, et peut-être également de produits agricoles, je ne pense pas que les pertes économiques dues à l'autosuffisance soient supérieures aux avantages autres qu'économiques que l'on peut obtenir en ramenant progressivement le produit et le consommateur dans le giron d'une même organisation

9. Une fois encore, l'opposition à Ricardo est flagrante puisque ce dernier, en son temps, s'était fait ardent défenseur de l'abolition des Corn Laws.

10. Cet article a également été publié dans *The Yale Review*, vol. 22, n°4, en juin 1933.

économique et financière nationale. L'expérience prouve chaque jour un peu plus que beaucoup de processus modernes de production de masse peuvent être maîtrisés dans la plupart des pays et sous presque tous les climats avec une efficacité comparable (J.M.K., XXI : 238).

Dans cet article, Keynes développe également un nouvel argument. Dans un monde sans frontière économique et financière, il craint que l'uniformisation des taux d'intérêt dictée par la contrainte extérieure n'aboutisse à un taux d'intérêt supérieur à celui qui pourrait permettre à l'économie nationale d'atteindre un niveau de prospérité satisfaisant.

Ensuite discret sur le sujet, la position de Keynes semble avoir atteint un stade définitif, comme en témoignent ses dernières réflexions sur les échanges internationaux. En 1942, la constitution d'un comité chargé de l'étude des questions de politique commerciale, présidé par Overton, va lui offrir l'occasion, presque 10 ans après la publication de « L'autosuffisance nationale », de réaffirmer sa position. À la logique de la spécialisation poussée des économies dictée par la théorie ricardienne des avantages comparatifs, il préfère le maintien, pour les économies nationales, d'un socle d'activités plus élargi (J.M.K., XXVI : 268). La question n'est plus de savoir pour quelle production l'économie est relativement la plus efficace mais elle devient celle de savoir quelles sont les productions que l'économie est capable de réaliser au regard des niveaux de productivité mondiaux. Cette orientation le pousse à se tourner vers le recours à des instruments protecteurs. La demande nationale qui s'exprime pour un bien que l'économie nationale est en mesure de produire doit être couverte, au moins pour partie, par une offre nationale. Les tarifs et quotas doivent être utilisés pour équilibrer cette offre et cette demande de telle manière que plus l'offre nationale pour un bien est en mesure de répondre à l'intégralité de la demande, plus la mesure de protection doit être importante.

Dans un courrier qu'il envoie à Waley, en février 1943, Keynes considère que son pays est en mesure de produire efficacement une grande majorité des produits sophistiqués. Par conséquent, tant que l'autosuffisance pour ces biens n'est pas acquise, il préconise d'établir des quotas d'importation pour que les importations, ajoutées à l'offre nationale, s'égalisent à la demande nationale. De même, ajoutait-il, pourquoi l'Angleterre ne déciderait-elle pas, au lieu d'importer du pétrole raffiné, de l'importer brut et de le raffiner elle-même. Dans une telle hypothèse, il propose des quotas d'importation pour pérenniser cette transition. D'après le même argument, dans un courrier adressé à Overton, le 12 février 1943, il espère de son pays qu'il prenne la décision, comme l'Allemagne a su le faire, de stimuler sa production de minerais de fer plutôt que de dépendre perpétuellement des importations et de la protéger par une limitation de celles-ci.

Au nom de cette recherche d'un certain degré d'autosuffisance nationale, Keynes développe, à côté de l'agriculture, les exemples d'industries à protéger. Dans son article « Les pro et les anti-tarifs » de 1932, il envisageait la protection

d'industries particulières. Dans le cas de l'industrie automobile, considérant qu'elle est indispensable à la Grande-Bretagne et pour faire face à l'intensité de la concurrence étrangère, il propose de maintenir sa protection. Pour l'industrie du fer et de l'acier, il préconise, en complément d'un plan général de régénération, la mise en place d'un tarif pour aider cette industrie qui à moyen et long terme peut retrouver son efficacité.

Dès 1933, la pensée de Keynes a atteint son stade ultime. On trouve son expression dans un passage de « L'autosuffisance nationale » :

Je sympathise avec ceux qui veulent réduire au minimum l'enchevêtrement économique des nations plutôt qu'avec ceux qui veulent l'étendre au maximum. Les idées, le savoir, l'art, l'hospitalité, les voyages, voilà des choses qui par nature devraient être internationales. Mais que les marchandises soient de fabrication nationale chaque fois que cela est possible et raisonnable. Et par-dessus tout, que la finance soit prioritairement nationale (J.M.K., XXI : 236).

Autrement dit, il se munit d'une grille de lecture à trois niveaux pour analyser les mouvements à l'échelle planétaire. Pour deux domaines, le régime est extrêmement différent. En ce qui concerne l'immatériel comme la culture, la connaissance, le tourisme, les frontières nationales n'ont, pour lui, aucun sens, alors qu'elles sont essentielles à la finance qui doit s'y borner. C'est dans le troisième domaine, celui des biens, que doit être portée la plus grande attention puisque dans ce domaine il convient de trouver la formule d'une préférence nationale bien dosée.

Il est bien entendu, qu'à aucun moment, Keynes n'envisage l'autarcie économique. La question n'est pas celle de la fermeture des frontières, mais d'un filtrage en ce qui concerne la circulation des biens. L'expression des modalités de la protection est là pour le rappeler.

Dans le contexte du regain d'intérêt pour la politique commerciale suscité par les travaux du comité présidé par Overton, Keynes entretint une correspondance écrite avec Meade centrée sur la question des restrictions aux importations (J.M.K., XXVI : 272-286). Keynes, conscient de la nécessité de mesures de protection, invite Meade à réfléchir avec lui sur les modalités techniques de celles-ci. Il pose la question du choix de l'arme à utiliser : quota ou tarif. Si sa préférence va au tarif, il n'exclut pas la solution des quotas. Son souci principal est de ne pas fragiliser à l'excès les exportateurs étrangers. Les quotas, de par leur caractère incertain (ils doivent être renouvelés régulièrement), n'offrent pas, selon lui, une sécurité suffisante aux exportateurs. Si l'exportateur doit acheter ses quotas, la succession des périodes de renouvellement des quotas fait peser une incertitude sur les coûts de l'exportateur. À l'inverse, les systèmes tarifaires, connus des exportateurs, offrent une meilleure visibilité. Le système protecteur n'est pas seulement perçu dans sa dimension temporaire, mais bien comme pouvant perdurer. Si au terme de la période de transition, durant laquelle la protection doit permettre à une industrie considérée (raffinage du pétrole, minerais de fer pour reprendre les exemples déjà cités) de se hisser au niveau de la concurrence mondiale, la balance

commerciale n'atteint pas le niveau souhaité, Keynes envisage le maintien du système protecteur. En revanche si la balance commerciale dépasse le niveau souhaité, il envisage le démantèlement graduel des mesures protectionnistes.

En mars 1944, Keynes entame une discussion avec Fleming après que ce dernier eut écrit un article intitulé « Quotas versus dépréciation » (J.M.K., XXVI : 287-303). À la majorité des économistes qui préfèrent la dépréciation aux quotas pour faire face aux déséquilibres extérieurs, Keynes répond qu'ils sont victimes de la « croyance archaïque selon laquelle les choses fonctionneront en régime de laissez-faire » (J.M.K., XXVI : 288). Il insiste sur les inconvénients de la dépréciation. D'abord, dit-il, la dépréciation a un impact négatif sur les termes de l'échange. Aussi, le résultat de la dépréciation dépend des valeurs que prennent les élasticités. Il affirme n'avoir aucune sympathie pour l'idée qu'une dépréciation serait plus efficace que la mise en place de quotas. Cet épisode traduit l'évolution de la pensée de Keynes au travers du mouvement de ses préférences. Alors qu'il concevait la mise en place de tarifs au début des années trente comme l'alternative la plus efficace à une dévaluation de la livre, il considère désormais que les quotas peuvent l'emporter sur la dépréciation. Cette évolution s'explique par la perte de confiance dans les mécanismes autorégulateurs du marché abandonné à la doctrine du laissez-faire.

Par ailleurs, la route menant à l'autosuffisance doit être empruntée avec prudence. Keynes n'en reste pas moins lucide sur la difficulté à faire comprendre sa voie qu'il prend soin de distinguer d'un protectionnisme pur et dur « rationnellement indéfendable » (J.M.K., XXI : 244). Pour atteindre un degré d'autosuffisance acceptable, il recommande alors d'éviter trois écueils. Le premier des écueils à éviter est la bêtise du doctrinaire qui consisterait à appliquer naïvement les principes de sa doctrine. Ensuite faut-il ne pas céder à la précipitation car s'éloigner du libre-échange ne peut qu'être le résultat d'une politique progressive. Enfin, il condamne l'intolérance et la répression de toute critique éclairée.

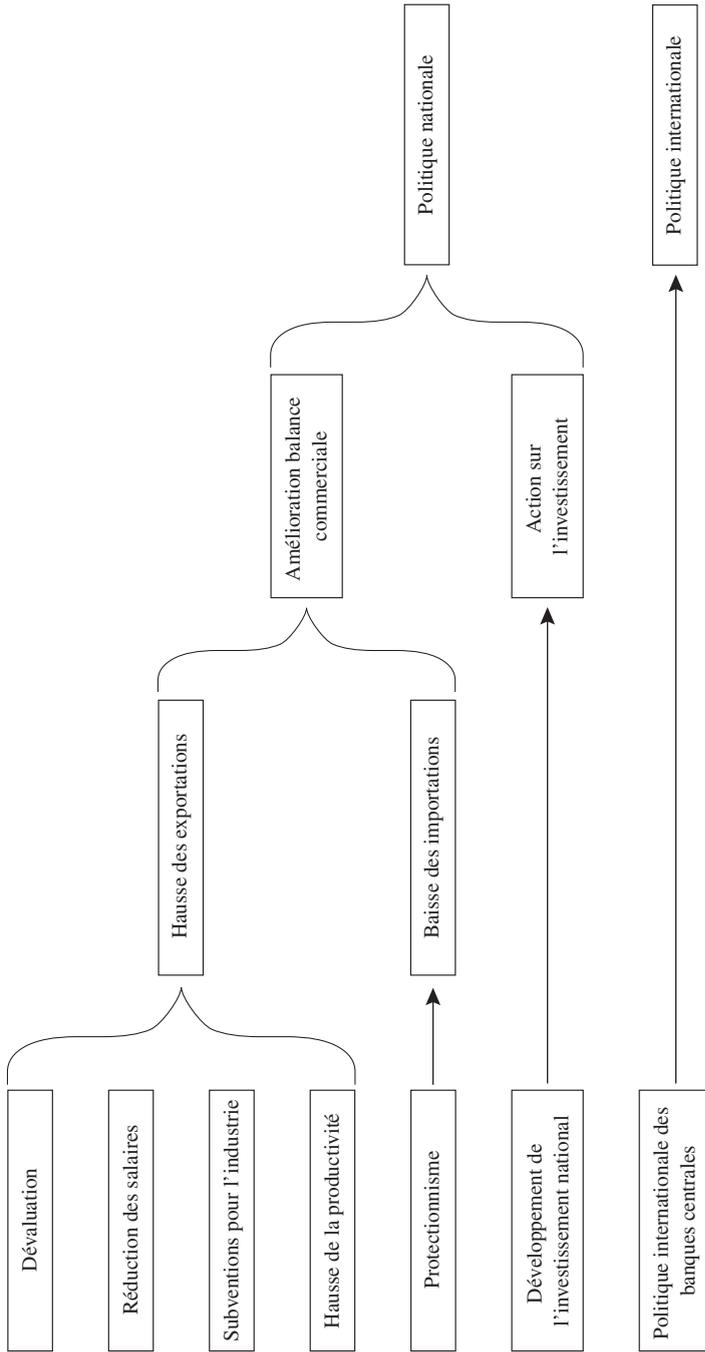
CONCLUSION

Si la crise économique contemporaine a ravivé les intérêts pour la pensée keynésienne, certains de ses aspects semblent pourtant encore être oubliés. Les vertus de l'intervention publique dans la gestion des affaires économiques nationales sont redécouvertes, alors que le message de Keynes sur l'organisation de l'espace économique international n'est toujours pas entendu. Pour autant, il apparaît plus que jamais d'actualité et sa reconnaissance pourrait permettre un ancrage théorique solide aux voies qui s'élèvent aujourd'hui pour remettre en cause la suprématie du libre-échange intégral. La refonte de la pensée actuelle en matière de commerce international s'enrichirait des préceptes keynésiens ici développés. La résurgence du patriotisme économique, qu'on l'envisage à une échelle nationale ou élargie (Europe par exemple), illustre parfaitement l'intérêt à puiser, sous réserve d'actualisation, dans la théorie keynésienne. Ce concept peut reposer sur la reconnaissance de la supériorité d'une économie à base productive

élargie sur une économie surspécialisée au nom du respect de l'harmonie socio-économique. La couverture, préconisée par Keynes, quand cela est possible et raisonnable, de la demande nationale par une offre nationale s'accommode avec la volonté de reconnecter offre et demande qu'une internationalisation toujours plus poussée des échanges commerciaux semble avoir mené à son paroxysme. En effet, la déconnexion de l'offre et de sa demande a conduit à un phénomène dangereux aujourd'hui largement reconnu de déflation salariale puisque du côté de l'offre, les versements de revenus liés à l'activité productrice ne sont plus considérés dans l'optique de la formation d'une demande mais dans celle d'une restriction des coûts de production. Par ailleurs, une relocalisation des activités dans un souci de proximité avec la demande contribuerait à la promotion d'un développement durable par réduction des pollutions liées aux coûts de transport. En ce qui concerne la finance, les prescriptions de Keynes sont certes frappées d'obsolescence, la sphère financière ayant connu de profondes transformations, mais leur relecture est source de propositions à l'heure où la restructuration du système financier semble s'imposer. Ainsi la Suisse a-t-elle soumis l'idée d'une obligation de fonds propres moins restrictive pour les prêts nationaux. En somme, les considérations keynésiennes sur le libre-échange et le protectionnisme militent en faveur d'une alternative au libre-échange intégral, que d'aucuns pourront nommer la voie de la « dé-globalisation » ou de la « dé-mondialisation », mais qui reste fondamentalement la voie de la protection des économies nationales.

ANNEXE

PROPOSITIONS FORMULÉES PAR J.M. KEYNES AU COMITÉ MACMILLAN POUR RÉSOUDRE LA CRISE



BIBLIOGRAPHIE

- DOSTALER, G. (2009), *Keynes et ses combats*, Albin Michel, Paris
- EICHENGREEN, B. (1984), « Keynes and Protection », *Journal of Economic History*, 44 (2) : 363-373
- HARROD, R.F. (1952), *The Life of John Maynard Keynes*, Macmillan, Londres
- IRWIN, D. (1996), *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*, Princeton University Press, Princeton
- KAHN, R. (1976), « Unemployment as Seen by the Keynesians », dans G.D. WORSWICK (éd.), *The Concept and the Measurement of Involuntary Unemployment*, George Allen and Unwin, Londres, p.19-34
- KALDOR, N. (1980), « Keynes as an Economic Adviser », dans THIRLWALL (éd.), *Keynes as a Policy Adviser; The Fifth Keynes Seminar Held at the University of Kent at Canterbury 1980*, Macmillan, Londres, p.2-27
- KEYNES, J.M., *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, tomes VII (1973), IX (1972), XVII (1977), XIX (1981), XX (1981), XXI (1982), XXVI (1980), XXVII (1980), Macmillan, Londres
- MARKWELL, D. (2006), *John Maynard Keynes and International Relations*, Oxford University Press, Oxford
- MOGGRIDGE, D. E. (1992), *Maynard Keynes: An Economist's Biography*, Routledge, Londres
- ROBINSON, J. (1972), *Hérésies économiques*, Calmann-Levy, Paris
- WILLIAMSON, J. (1983), « Keynes and the International Economic Order », dans G. D. WORSWICK et J. TREVITHICK (éd.), *Keynes and the Modern World*, Cambridge University Press, Cambridge, p.87-113