

LA GUERRE COMMERCIALE AURA-T-ELLE LIEU ?

- Professeur en Sciences Economiques à l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales de Tunis
- Conseiller économique auprès de MAC SA Intermédiaire en Bourse
- Directeur de l'Unité de recherche « Développement Financier et Innovation » (DEFI)
- Membre du bureau de l'Association des Economistes Tunisiens (ASECTU)
- Membre de l'Association des Anciens de l'Institut de Défense Nationale (AAIDN)
- Membre de l'Association Internationale des Economistes de Langue Française (AIELF)
- Président de l'Association pour la Réflexion sur le Développement Economique et Social (ARDES)



Introduction:

L'élection de Donald Trump à la tête de l'exécutif américain a marqué un tournant historique dans les relations économiques internationales telles qu'elles se déroulent depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Elle ouvre la voie à une rupture avec une pratique qui n'a cessé de s'élargir au cours des sept dernières décennies, à savoir le multilatéralisme. En matière commerciale, ce principe fondamental exige que toutes les nations souhaitant faire partie du système commercial international, institué en 1947 avec la signature du GATT et incarné depuis 1995 par l'OMC, acceptent de s'entendre, conjointement et sans discrimination, sur leur politique commerciale, dans le sens d'une libéralisation progressive des échanges, ainsi que sur les règles à instaurer pour établir un commerce loyal. Après le retrait des Etats-Unis de l'accord de partenariat transpacifique (Trans-Pacific Partnership, TPP) et la renégociation de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'instauration de droits de douane additionnels sur l'aluminium et l'acier et l'ouverture d'une enquête préalable qui pourrait également conduire à la hausse des droits douaniers sur les importations de véhicules et de pièces automobiles constituent une nouvelle manifestation des visées unilatéralistes de l'administration Trump. L'objectif affiché de ce protectionnisme, actif et tout azimut, est de chambouler, en faveur des Etats-Unis, la répartition des gains des échanges commerciaux induite par la mondialisation de l'économie.



A l'image de sa base électorale composée principalement d'hommes blancs, peu ou pas diplômés de l'enseignement supérieur, appartenant à la classe moyenne et craignant le déclassement social, le Président américain conteste cette mondialisation en y voyant un jeu de dupe pour les Etats-Unis qui n'ont pas pu, ou qui n'ont pas su, en tirer profit. Dans sa vision partielle (pour ne pas dire simpliste) des relations économiques internationales, le déficit commercial, massif et permanent, est l'illustration flagrante d'un commerce mondial jugé inéquitable.

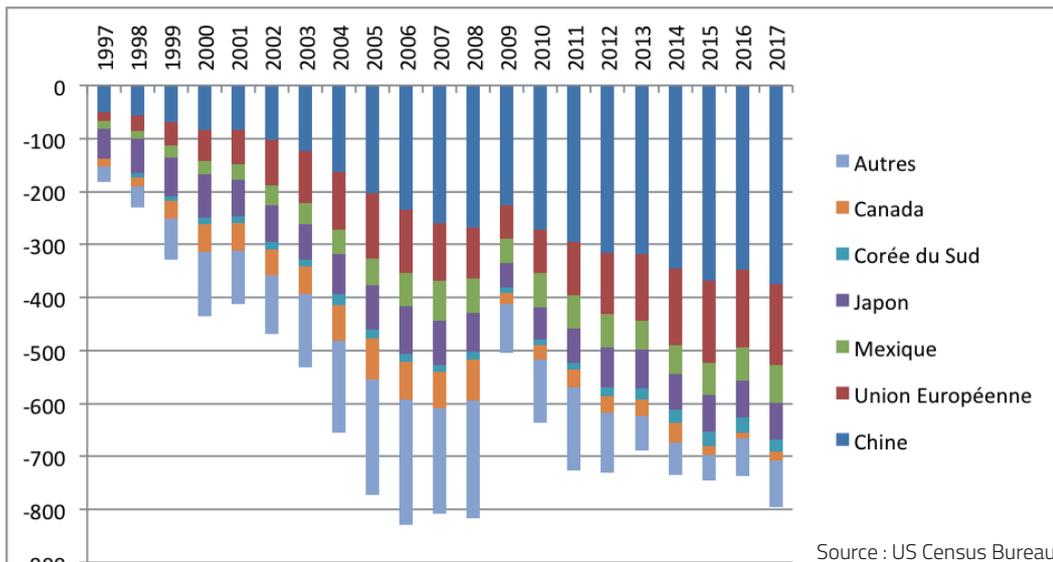
Bien qu'il soit légitime de chercher à résorber un déficit commercial qui a atteint 795,7 Mds de dollar en 2017, il l'est tout aussi de se demander si une levée de bouclier protectionniste constitue le moyen le plus efficace d'atteindre cet objectif. En effet, les questions qui se posent sont les suivantes : Quels en sont les effets à court et à long termes des mesures protectionnistes ? Quels sont les pays visés ? Quels peuvent être leurs réactions ? Quel est le risque de basculer dans une guerre commerciale ?

Un rappel des faits

Force est de reconnaître que les Etats-Unis entretiennent des déficits commerciaux élevés avec certains partenaires économiques. En 2017, près de 90% du déficit commercial américain provient de six partenaires commerciaux : la Chine, l'Union Européenne, le Mexique, le Japon, la Corée du Sud et le Canada (graphique 1). A elles seules, la Chine et l'Union Européenne représentent les deux tiers du déficit commercial, avec respectivement 375,6 Mds et 151,4 Mds de dollars en 2017. Il s'agit des deux partenaires commerciaux qui concentrent l'opprobre de la Maison Blanche, reprochant au premier d'organiser des transferts de technologie forcés (à travers la délocalisation de la production en Chine ou l'acquisition par des entreprises chinoises de sociétés et de technologies américaines) et de ne pas respecter les droits de propriété intellectuelle, et au second d'être à l'origine d'un échange « inéquitable » qui conduit notamment à « voir trop de Mercedes à New York mais pas assez de voitures américaines dans les rues européennes ».

¹Propos exprimé par Donald Trump tenus en privé, largement repris dans la presse.

Graphique 1 : Balance commerciale des Etats-Unis par partenaire, de 1997 à 2017 (en milliards de dollars).



Comme la grille de lecture du Président américain consiste à évaluer le caractère équitable des échanges commerciaux avec un partenaire économique au vu de la balance commerciale vis-à-vis de celui-ci, les cibles des mesures de défense commerciale sont toutes désignées. L'offensive protectionniste est lancée le jeudi 8 mars 2018, lorsque Donald Trump proclame l'imposition de droits de douane additionnels de 25 % sur les importations d'acier et de 10 % sur celles d'aluminium. Les principaux pays touchés par ces relèvements tarifaires figurent dans le tableau 1. Avec seulement 2,8 Mds de dollars d'exportations d'acier et d'aluminium vers les Etats-Unis, la Chine est faiblement impactée par les droits de douane additionnels sur ces produits alors qu'elle est considérée comme le principal responsable des surplus mondiaux à l'origine des difficultés du secteur sidérurgique aux Etats-Unis, comme dans le reste du monde. En appliquant des droits de douane additionnels sur l'acier et l'aluminium, l'administration américaine affecte, en premier lieu, le Canada, premier fournisseur d'aluminium des Etats-Unis et deuxième fournisseur d'acier, l'Union Européenne, premier fournisseur d'acier et cinquième fournisseur d'aluminium, la Corée du Sud et le Mexique, troisième et quatrième fournisseurs d'acier.

Tableau 1 : Principaux fournisseurs des Etats-Unis de produits en acier et aluminium visés par les droits de douane additionnels, en 2017 Source : USITC

Tableau 1(a) : Acier		
Pays	Valeur (en millions de dollars)	Part
Union Européenne	5 528,5	19,0%
Canada	5 195,3	17,9%
Corée du Sud	2 790,9	9,6%
Mexique	2 494,1	8,6%
Mexique	2 451,8	8,4%
Japon	1 658,8	5,7%
Russie	1 413,2	4,9%
Taiwan	1 264,8	4,4%
Turquie	1 191,7	4,1%
Chine	1 005,3	3,5%
Autres	4 038,7	13,9%
Total	29 033,2	-

Tableau 1(b) : Aluminium		
Pays	Valeur (en millions de dollars)	Part
Canada	7 042,9	40,5%
Chine	1 841,6	10,6%
Russie	1 605,0	9,2%
Emirats Arabes Unis	1 416,7	8,1%
Union Européenne	1 196,9	6,9%
Bahrein	584,6	3,4%
Argentine	546,7	3,1%
Inde	381,9	2,2%
Afrique du Sud	340,5	2,0%
Qatar	307,0	1,8%
Autres	2 138,4	12,3%
Total	17 402,8	-

C'est donc surtout à l'encontre des alliés traditionnels des Etats-Unis, que le locataire de la Maison Blanche a recours à une procédure rarement employée de la législation commerciale américaine qui permet de limiter les importations de marchandises au nom de la sécurité nationale. Une menace sur la sécurité nationale somme toute relative dans la mesure où ces droits douanes additionnels ont connu une application à géométrie variable.

Entre la proclamation présidentielle et l'application effective des droits additionnels, l'Australie, l'Argentine, le Brésil et la Corée du Sud ont bénéficié d'une exemption des droits additionnels sur l'acier, à laquelle s'ajoute pour l'Australie et l'Argentine d'une exemption des droits additionnels sur l'aluminium.

Le Canada, l'Union Européenne et le Mexique restent, quant à eux, soumis aux droits additionnels malgré les pourparlers destinés à en être exemptés. Leur réaction a consisté, dans un premier temps, à porter plainte contre les Etats-Unis à l'OMC, à l'instar de l'Inde, la Norvège, la Russie ou la Suisse. Cette démarche « légaliste » ne les empêche de prévoir, dans un second temps, le déploiement de mesures commerciales punitives.

Il s'agit pour le Canada d'imposer des taxes sur les produits américains de près de 13 Mds de dollars (l'acier et l'aluminium américains, mais aussi le whisky, le ketchup, le jus d'orange, les bateaux à voile et à moteur ou les tondeuses à gazon), montant qui équivaut approximativement à la valeur de ses exportations d'acier et d'aluminium touchées par les droits de douane additionnels américains (cf. tableau 1). La riposte européenne est plus calibrée pour éviter la surenchère des représailles.

Cette position est conforme à la ligne défendue par l'Allemagne qui se sent particulièrement menacée par d'éventuels droits additionnels sur ses exportations d'automobiles vers les Etats-Unis. Ainsi, l'Union européenne ne prévoit de taxes sur des marchandises américaines qu'à hauteur de 2,8 Mds d'euros (bourbons, jeans, beurre de cacahuète, etc.) alors que la valeur des exportations européennes d'acier et d'aluminium touchées par les droits de douane additionnels américains se monte à 6,7 Mds de dollars. Cette stratégie prudente a finalement mené l'Union Européenne et les Etats-Unis à une « amnistie » commerciale au cours de laquelle les deux parties doivent s'engager dans des négociations dont les modalités restent encore floues à l'heure actuelle.

De son côté, la Chine a réagi rapidement à la levée des barrières tarifaires américaines sur l'acier et l'aluminium par l'instauration de droits de douane, allant de 15% à 25%, sur 128 produits américains (essentiellement des produits alimentaires). Ces mesures de rétorsion permettent d'« équilibrer les pertes » causées par les taxes américaines dans la mesure où ces produits constituent, pour la Chine, des importations de près de 3 Mds de dollars soit une valeur proche de celle des exportations chinoises d'acier et d'aluminium touchées par les droits de douane additionnels américains (cf. tableau 1).

Bien que disposée officiellement à négocier avec l'administration américaine, les autorités chinoises ont déclaré ne pas avoir « peur » d'une guerre commerciale.

L'escalade s'enclenche lorsque les Etats-Unis surenchérissent en déclarant leur intention d'imposer des droits de douane à un taux de 25 % sur plus de 1 000 produits technologiques importés de Chine (produits extrêmement divers issus des secteurs de l'aéronautique, l'électronique, l'automobile, les technologies de l'information et des télécommunications ou la robotique).

Au total, les produits concernés représentent 50 Mds de dollars d'importations en 2017. Conformément au ressort de la guerre commerciale, la Chine réplique, à titre de représailles, en visant, par une taxe de 25%, 106 familles de produits américains (comprenant notamment les avions, le soja et les voitures) dont la valeur des importations se monte également à 50 Mds de dollars, et décide à ce stade de porter plaintes contre les Etats-Unis à l'OMC.

Une trêve entre les deux parties a marqué une pause dans leurs échanges virulents, après être parvenus à un « consensus » sur le fait de prendre des mesures pour réduire le déficit commercial des Etats-Unis vis-à-vis de la Chine. Cependant, faute d'accord, l'escalade protectionniste est repartie de plus belle. L'administration américaine frappe, comme annoncé, les produits technologiques provenant de Chine, faisant basculer le conflit sur un terrain plus stratégique : maintenir la domination technologique des Etats-Unis en sanctionnant des pratiques commerciales chinoises « déloyales » en matière d'acquisition de la propriété intellectuelle et de technologies américaines.

La réaction promise par les autorités chinoises ne s'étant pas faite attendre, le Président américain a décidé d'amplifier les mesures de rétorsions contre la Chine en envisageant des droits de douane additionnels de 10%, voire 25%, sur 200 Mds de dollars d'importations chinoises, auxquels peuvent s'ajouter 200 Mds de dollars d'importations supplémentaires si la Chine appliquent de nouvelles représailles. Au total, les barrières tarifaires supplémentaires couvriraient 450 Mds de dollars d'importations, soit près de 90% de la valeur totale des produits provenant de Chine.



⁴Article 242 du Trade of Expansion Act of 1962.

⁵« Nous devons protéger notre pays et nos travailleurs. Notre industrie sidérurgique est en mauvaise posture. SI VOUS N'AVEZ PAS D'ACIER, VOUS N'AVEZ PLUS DE PAYS » : déclaration de Donald Trump sur Facebook.

⁶Suite à un accord trouvé avec l'administration américaine, les exportations argentines, brésiliennes et coréennes seront soumises à des restrictions quantitatives.

Les conséquences attendues

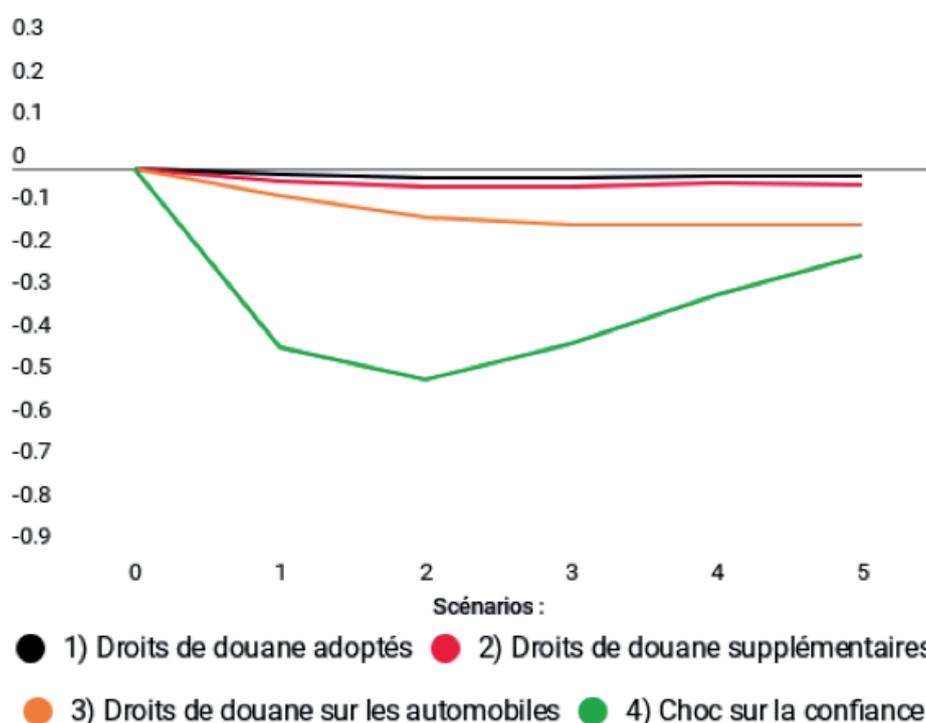
Depuis la période de l'entre-deux-guerres, les conséquences d'une guerre commerciale sont connues. Elles ont été expérimentées dans le contexte de la Grande Dépression des années 1930 pendant laquelle une escalade protectionniste s'est déroulée par le jeu des mesures et contremesures commerciales. La guerre commerciale a été déclenchée par la loi Hawley-Smoot votée, aux Etats-Unis, en juin 1930. Cette loi prévoyait l'augmentation des droits de douane sur plus de 20 000 produits importés par les Etats-Unis. Son objectif était alors de résorber les effets de la crise économique en favorisant la production nationale au détriment des importations. La montée du protectionnisme qui en a découlé, des deux côtés de l'Atlantique, a contribué à aggraver les effets de la crise en accélérant le repli du commerce international et en précipitant son effondrement.

Il est toujours possible d'arguer que les circonstances sont différentes aujourd'hui et que les conséquences peuvent être différentes. Cela est vrai principalement pour deux raisons principales. Premièrement, il existe aujourd'hui un ensemble d'institutions commerciales internationales qui organise, structure et pacifie les échanges commerciaux en reposant sur une coopération multilatérale. Il a notamment permis l'expansion du commerce international depuis la seconde guerre mondiale et su contrecarrer les tentations et reflexes protectionnistes. La remise en cause de ce système commercial multilatéral par le retour de l'unilatéralisme, dont les ressorts conduisent automatiquement à la guerre commerciale, induirait un coût économique majeur pour l'ensemble de l'économie mondiale. Deuxièmement, les interdépendances économiques sont plus fortes du fait d'une plus grande imbrication des économies nationales.

Les échanges commerciaux, les mouvements de capitaux et les chaînes de valeur mondiales au sein desquels se déploient des réseaux de production transnationaux, créent un système d'interdépendance entre les pays d'une densité telle que toute mesure commerciale protectionniste affectera certes les partenaires économiques mais risquera également de se retourner contre son auteur par un effet « boomerang ». En fin de compte, les pertes dynamiques auxquelles fait face un pays qui décide de relever ses barrières commerciales peuvent s'avérer être plus élevées que les gains immédiats que celui-ci peut en tirer.

Une étude a été réalisée par le FMI pour évaluer l'impact de l'escalade protectionniste déclenchée par les Etats-Unis. Elle indique que ce pays pourrait être le grand perdant de la guerre commerciale sachant que les effets négatifs des barrières douanières sont, en général, plus importants pour l'économie américaine que pour les autres pays. Ce résultat ressort en s'appuyant sur quatre scénarios qui se cumulent les uns aux autres. Le premier scénario se rapporte à la situation qui règne actuellement : l'application par les Etats-Unis des droits de douane additionnels de 25 % sur les importations d'acier et de 10 % sur l'aluminium, et un droit de douane de 25 % sur 50 Mds de dollars d'importations chinoises, ainsi que les représailles exécutées contre les marchandises américaines. Le deuxième scénario ajoute, aux mesures déjà existantes, les droits de douane additionnels américains de 10% sur les 200 Mds de dollars d'importations chinoises. Le troisième scénario ajoute, au deuxième, le relèvement des droits de douane à 25% sur les importations américaines de voitures et les représailles éventuelles qui pourraient intervenir. Enfin, le quatrième scénario prend en compte, en plus de toutes les mesures commerciales précédentes, d'autres composantes comme une détérioration de la confiance combinée à une diminution des investissements dans les secteurs manufacturiers notamment.

Graphique 2 : Impact d'une escalade des droits de douane sur le PIB mondiale (en %)



Source : FMI (<http://www.imf.org/external/french/np/blog/2018/07/1818f.htm>)

⁸Etude publiée dans la note sur la surveillance pour le G-20, le mercredi 18 juillet 2018.

Les simulations du FMI montrent que l'exécution de toutes les menaces de rétorsions commerciales (scenario 3) induirait une diminution du PIB mondial de 0,1% en 2020 en dessous de la projection actuelle. Le recul du PIB mondial serait nettement plus élevé si l'escalade protectionniste affecte la confiance des investisseurs (scenario 4). Dans ce cas, la baisse de la production mondiale pourrait atteindre 0,5% en 2020, par rapport aux projections actuelles, soit environ 430 Mds de dollars. Si la guerre commerciale provoque un préjudice pour l'ensemble des pays concernés et pour l'économie mondiale, les Etats-Unis ressortent, en général, comme le pays le plus affaibli étant donné qu'ils concentrent sur eux toutes les représailles et que les autres pays, continuant à échanger entre eux, peuvent réorienter vers d'autres marchés leurs exportations qui ne trouvent pas preneur sur le marché américain. Si le scénario le plus pessimiste se réalise, la diminution du PIB des Etats-Unis, par rapport aux projections actuelles, atteindrait 0,8% en 2019. Elle serait suivie d'une ponction du PIB prévisionnel pouvant atteindre 0,7% pour les pays émergents d'Asie, 0,6% pour le Japon et l'Amérique Latine, et 0,3% pour la zone euro et le reste du monde.



Conclusion

Les pertes induites par l'escalade protectionniste annoncée, entre les Etats-Unis et la Chine, risquent donc d'être lourdes. C'est d'ailleurs la crainte de subir ces pertes qui a constitué le moyen de dissuader tout pays de se lancer dans un conflit ouvert qui reproduirait l'épisode de l'entre-deux-guerres. Comme cette menace dissuasive ne s'est pas évaporée avec l'élection de Donald Trump, le spectre de la guerre commerciale reste éloigné.

La virulence des déclarations verbales du locataire de la Maison Blanche ne doit pas cacher l'essentiel : l'objectif qu'il s'est assigné de réduire le déficit commercial. Pour y parvenir, ce dernier emploie une méthode, fondée sur l'unilatéralisme et le protectionnisme, qui est aux antipodes des pratiques commerciales en vigueur depuis la fin de la seconde guerre mondiale. En procédant ainsi, il cherche avant tout à imposer un rapport de forces politique et obtenir de ses partenaires commerciaux des concessions unilatérales. Les exemptions rapidement accordées à la Corée du Sud, l'Argentine et le Brésil, et l'empressement à conclure une « amnistie » commerciale avec, dans un premier temps, la Chine (sans succès) et, ensuite, avec l'Union Européenne l'atteste.

Même si la Chine est engagée dans un conflit ouvert avec les Etats-Unis, elle risque de se retrouver à court de munition et de réviser sa position en cédant (dans quelle mesure ?) aux exigences américaines notamment en matières de transferts de technologie et de respect des droits de propriété intellectuelle. En effet, sa capacité à avancer des menaces de sanctions crédibles et proportionnées est contrainte par la valeur de ses importations provenant des Etats-Unis. De ce point de vue, l'excédent commercial élevé qu'elle entretient avec les Etats-Unis joue en sa défaveur. Si ces derniers peuvent mettre en œuvre des mesures de rétorsions ciblant 200 Mds de dollars d'importations, voire 450 Mds de dollars, les autorités chinoises ne peuvent aller au-delà de sanctions couvrant 130 Mds de dollars, c'est-à-dire la valeur totale des ses importations provenant des Etats-Unis.