

Le nouveau protectionnisme américain et ses effets sur l'économie belge

N. Cordemans
C. Duprez
K. Kikkawa

Introduction

Le 20 janvier 2017, Donald Trump est devenu le 45^e président des États-Unis. Vingt mois plus tard, il a relevé les droits de douane sur les machines à laver et les panneaux solaires, sur l'acier et l'aluminium et sur des milliers de produits chinois. Et il envisage de nouvelles taxes sur les automobiles. Ces actions unilatérales de la première économie mondiale ont suscité l'émoi sur le plan international et conduit de nombreux partenaires commerciaux à prendre des mesures de rétorsion.

Comment expliquer le virage protectionniste de l'Amérique ? Quelles en sont les conséquences économiques ? L'économie belge est-elle vulnérable ? Telles sont les principales questions auxquelles cet article tente de répondre. La première partie vise à expliquer pourquoi les États-Unis, fervents défenseurs du libre-échange depuis la Seconde Guerre Mondiale, ont aujourd'hui fait volte-face. La deuxième partie s'intéresse à la vision du commerce de l'administration Trump, à son agenda commercial et à son approche atypique en la matière. La troisième partie présente les actions menées et les mesures de représailles. Elle aborde leurs effets économiques et discute des coûts d'une éventuelle guerre commerciale. Enfin, la quatrième partie analyse l'exposition de l'économie belge aux restrictions commerciales adoptées et à une possible spirale protectionniste. Elle se fonde sur l'approche en valeur ajoutée, la plus pertinente à cet égard.

1. Le virage protectionniste américain

Vague de scepticisme face au libre-échange

Les dirigeants américains en général – et le parti républicain en particulier – ont longtemps soutenu l'ouverture aux échanges. Les États-Unis se sont érigés en fer de lance du système commercial de l'après-guerre et de la libéralisation du commerce international qui en a découlé. Avec l'aide de leurs alliés, ils ont établi le GATT en 1947 et l'ont remplacé par l'OMC en 1995⁽¹⁾.

Les dernières années ont toutefois été marquées par une exacerbation du populisme et du sentiment nationaliste, qui attribue nombre des problèmes économiques de la classe ouvrière et de la classe moyenne aux échanges internationaux

(1) Signé en 1947 par 23 pays et entré en vigueur en 1948, l'accord du GATT a servi durant près de 50 ans de cadre multilatéral pour la libéralisation du commerce mondial. Il a été remplacé en 1995 par l'OMC, qui compte aujourd'hui 164 pays membres. Une différence-clé entre le GATT et l'OMC réside dans la manière de régler les différends. La création de l'OMC s'est accompagnée de la mise en place d'un organisme de règlement des différends habilité à rendre des jugements contraignants. Le dernier round de négociations commerciales sous l'égide de l'OMC a été lancé à Doha en 2001. Il vise une meilleure intégration des économies en développement au sein du système commercial mondial et une réforme de l'OMC. Il est cependant loin d'être abouti. Les sujets les plus controversés concernent les subsides agricoles, les droits de propriété intellectuelle et la réforme du mécanisme de règlement des différends. La difficulté de progresser au niveau multilatéral rencontrée ces dernières années a conduit à la multiplication d'accords de libéralisation des échanges privilégiés.

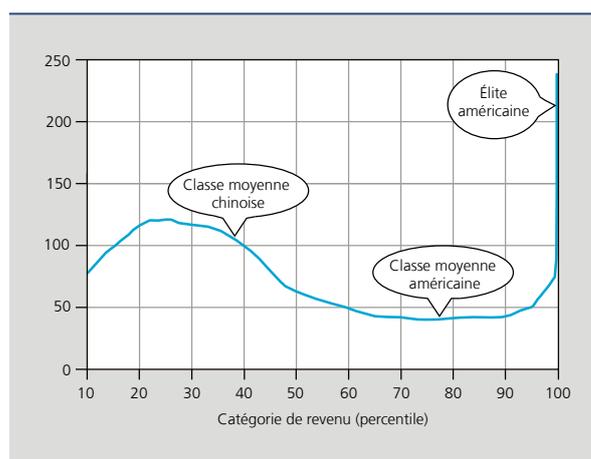
et à l'immigration (Handley et Limao, 2017). L'attachement historique à la libéralisation du commerce s'est passablement étiolé, provoquant une vague de scepticisme sur laquelle Donald Trump s'est non seulement appuyé, mais qu'il a lui-même alimentée dans sa course à la Maison Blanche⁽¹⁾.

Cette défiance envers le libre-échange tient, pour partie, aux désillusions induites par une inégale répartition des bénéfices et des coûts de la mondialisation économique. Pour la plupart des économistes, l'économie dans son ensemble profite d'une ouverture aux échanges : une économie est plus efficiente lorsqu'elle est exposée à la concurrence internationale, laquelle stimule la productivité. Par ailleurs, les consommateurs et les producteurs se voient offrir une plus large variété de produits et de services. Enfin, la spécialisation et les économies d'échelle favorisent des coûts de production et des prix bas. Ils reconnaissent toutefois que certains travailleurs et régions supportent généralement une part disproportionnée des coûts des ajustements liés au commerce international. Pour être équitable, la globalisation devrait ainsi être conjuguée à une redistribution efficace et à des politiques d'emploi et d'éducation actives qui promeuvent la réinsertion professionnelle des travailleurs négativement touchés.

Une célèbre étude de la Banque mondiale (Lakner et Milanovic, 2013) a montré que, depuis les années 1980, les classes inférieure et moyenne des économies avancées n'ont guère vu leurs revenus progresser. À l'inverse, la classe moyenne chinoise et les élites économiques se sont fortement enrichies (cf. graphique 1).

GRAPHIQUE 1 BAISSÉ DU REVENU RELATIF DE LA CLASSE MOYENNE AMÉRICAINE

(pourcentages, croissance du revenu réel par adulte, période 1980-2016)



Source : World Inequality Database.

Du fait de son poids économique, de sa rapide croissance et de son activité tournée vers l'exportation, l'intégration de la Chine dans l'économie mondiale durant les années 1990 et 2000 a eu sur les travailleurs américains des conséquences particulièrement importantes (Senses, 2017). Dans une autre étude qui a reçu un large écho, Acemoglu *et al.* (2016) démontrent que, entre 1999 et 2011, la hausse des importations américaines en provenance de Chine a entraîné la perte nette de 985 000 emplois dans l'industrie et de près de deux millions d'emplois dans l'ensemble de l'économie. Sur un total de 5,8 millions d'emplois perdus dans l'industrie entre 1999 et 2011, 17 % découleraient de l'augmentation des importations chinoises, le reste étant à mettre sur le compte du progrès technique, de l'automatisation⁽²⁾ et de la crise économique et financière de 2008-2009.

(1) Durant la campagne présidentielle de 2016, les candidats démocrates Hillary Clinton et Bernie Sanders ont également tenu un discours remettant en cause les accords commerciaux passés, tels l'ALENA et le TPP.

(2) Il n'est cependant pas aisé de distinguer les effets du commerce de ceux du progrès technologique, dans la mesure où ces deux évolutions ont été concomitantes et ont pu mutuellement s'alimenter.

Bien que la responsabilité directe du commerce international dans les pertes d'emplois manufacturiers aux États-Unis soit relativement limitée, l'image de celui-ci s'est détériorée, notamment en raison de la concentration sectorielle et géographique de ses coûts (Schneider-Petsinger, 2017). Les populations possédant un bas niveau d'instruction ont été particulièrement concernées, tandis que les pertes d'emplois et la faible progression des salaires dans le secteur manufacturier ont déteint sur la situation économique générale de plusieurs régions (Senses, 2017). La concentration des effets pervers de la mondialisation au sein de certaines communautés leur a donné une résonance particulière⁽¹⁾.

La publicité faite autour des pratiques commerciales « déloyales » de certains pays – dumping, subsides, entreprises détenues par l'État, ou encore manipulation de devises – a également écorné l'image du système commercial mondial et entretenu l'idée que les règles du jeu n'étaient pas équitables ou pas respectées, au détriment des États-Unis. Les politiques chinoises ont à cet égard été tout spécialement épinglées.

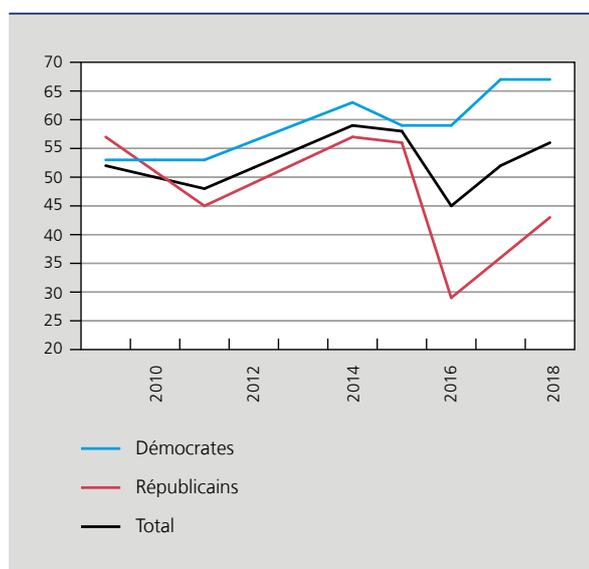
Enfin, les tarifs douaniers s'étant stabilisés à un bas niveau depuis les années 2000, les négociations commerciales récentes ont davantage porté sur les mesures non tarifaires (réglementations, standards, normes, etc.). La crainte a dès lors émergé que les accords commerciaux empiètent plus directement sur les prérogatives domestiques des gouvernements et qu'ils compromettent la souveraineté des États. Dans ce contexte, la vigilance du grand public en matière de commerce international s'est accrue (Schneider-Petsinger, 2017). L'opacité dans laquelle se sont déroulées les récentes négociations d'ententes commerciales par le gouvernement américain a également renforcé la suspicion à leur endroit.

Ces différents éléments contribuent à expliquer pourquoi le soutien au libre-échange s'est affaibli avant les élections présidentielles de 2016, une évolution qui s'inscrit plus largement dans le contexte d'une remise en cause, par la population américaine, de la convergence longtemps présumée entre ses propres intérêts et la prospérité mondiale (Kandel, 2018).

Forte polarisation partisane

Il est intéressant de constater que la perception du libre-échange a évolué de manière antagoniste entre les électeurs républicains et démocrates au cours de la dernière décennie. Durant longtemps, les républicains ont ardemment défendu

GRAPHIQUE 2 SENTIMENT AUX ÉTATS-UNIS VIS-À-VIS DU LIBRE-ÉCHANGE⁽¹⁾



Source : Pew Research Center.

(1) Pourcentages de réponses positives à la question : « En général, pensez-vous que les accords de libre-échange entre les États-Unis et d'autres pays ont été une bonne ou une mauvaise chose pour les États-Unis ? »

(1) Selon Senses (2017), les communautés les plus affectées par la globalisation se sont davantage qu'auparavant tournées vers les candidats plus extrêmes lors des élections de 2016.

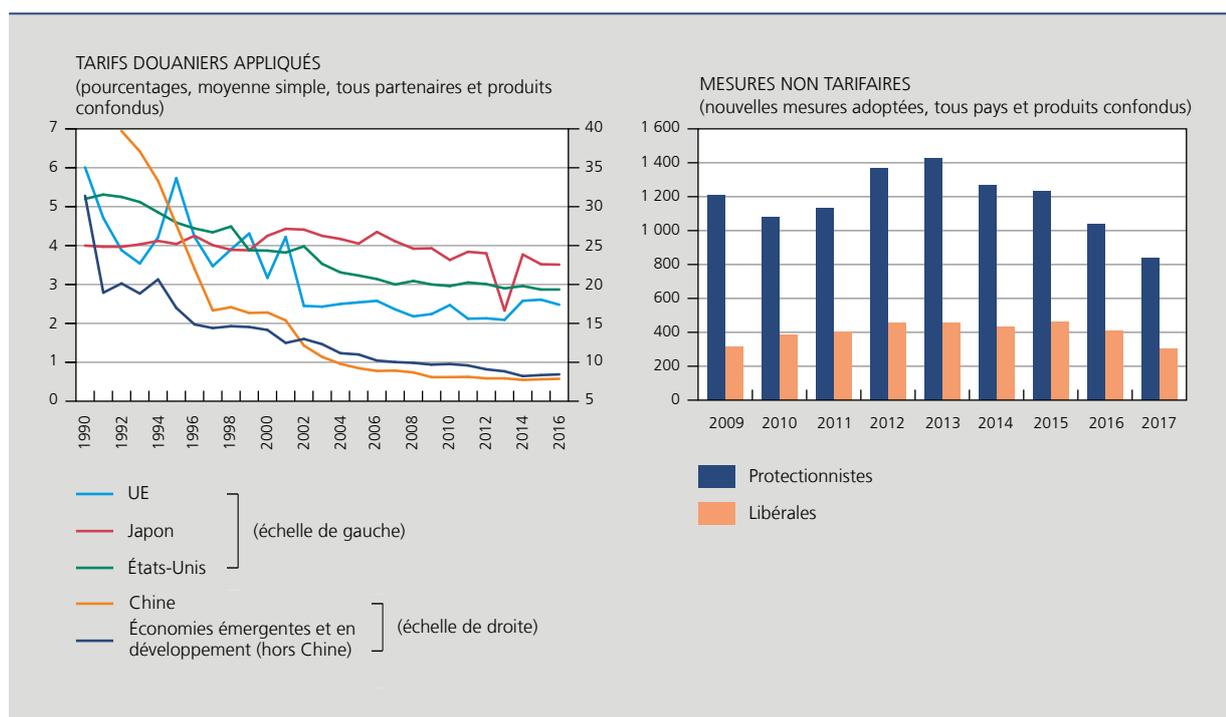
celui-ci⁽¹⁾, tandis que les démocrates y demeuraient plus réticents. Depuis 2010, les électeurs démocrates sont toutefois devenus plus positifs que leurs homologues républicains, et le pourcentage de démocrates considérant les accords commerciaux comme bénéfiques pour le pays a même suivi une tendance croissante (cf. graphique 2).

La chute brutale de la part d'opinions favorables aux accords de libre-échange dans le camp républicain au cours de la seule année 2016 est édifiante et témoigne de la portée du discours de Donald Trump. Les autres dirigeants républicains sont en effet globalement demeurés fort attachés au libre-échange, ce qui illustre aussi la fracture entre les élites du parti et sa base. Donald Trump s'est imposé comme le candidat des électeurs de la classe ouvrière et, plus spécifiquement, comme leur candidat protectionniste (Stahl, 2016)⁽²⁾.

Hausse du protectionnisme

En dépit de la multiplication des accords commerciaux et contrairement à certaines idées reçues, le protectionnisme a globalement gagné en importance au cours des deux dernières décennies. La réduction des barrières tarifaires a en effet été plus que compensée par une hausse des barrières non tarifaires, lesquelles constituent aujourd'hui la principale source de protection commerciale (Gunessee *et al.*, 2018 – cf. graphique 3). La montée du protectionnisme s'inscrit dans le contexte d'amples déséquilibres des balances commerciales au niveau international. Parallèlement au ralentissement de l'investissement, de la libéralisation des échanges et de la fragmentation des chaînes de production globales, elle a contribué à une décélération de la croissance des échanges internationaux durant les dernières années (IMF, 2016).

GRAPHIQUE 3 ÉVOLUTION DES TARIFS MOYENS ET DES MESURES NON TARIFAIRES



Sources : Banque mondiale, Global Trade Alert Database.

(1) Lors de l'adoption de l'ALENA par le Congrès en 1993, une vaste majorité d'élus républicains s'est prononcée favorablement, tandis que les démocrates ont dans l'ensemble rejeté l'accord.
(2) Depuis l'élection présidentielle de novembre 2016, les sentiments vis-à-vis tant du commerce international que du libre-échange se sont améliorés, une évolution vraisemblablement liée à l'embellie économique et, plus particulièrement, aux développements favorables sur le front de l'emploi. La polarisation partisane est toutefois demeurée significative (Jones, 2018).

2. Le commerce international selon l'administration Trump

L'agenda de politique commerciale de l'administration Trump dit promouvoir « une expansion du commerce plus libre et plus équitable pour tous les Américains »⁽¹⁾. Derrière cette formulation, se cache une orientation résolument plus restrictive et plus agressive de la politique commerciale, qui promet de « servir en premier les intérêts américains ».

Une vision mercantiliste

Pour de nombreux observateurs, le président Trump et ses conseillers conçoivent le commerce international comme un jeu à somme nulle : ce qu'un pays gagne, un autre le perd. Selon cette conception mercantiliste des échanges, la balance commerciale américaine fait office de baromètre pour évaluer la réussite ou l'échec du système commercial international, de la politique commerciale américaine et des relations commerciales bilatérales (Jackson, 2018).

Le profond déficit commercial américain est perçu dans ce cadre comme un manque à gagner pour l'économie américaine. Il témoignerait d'un système commercial « défavorable aux États-Unis », tandis que les déficits bilatéraux seraient le reflet de pratiques commerciales « déloyales » de la part de partenaires qui « abusent du système » et « faussent le jeu de la concurrence ».

(1) USTR (2017).

Encadré 1 – Le déficit commercial américain : une mesure économique pertinente ?

Depuis la seconde moitié des années 1970, les États-Unis affichent un déficit de la balance commerciale. Ce dernier s'est considérablement creusé à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Après s'être fortement réduit durant la crise, il est reparti à la hausse et, en 2017, il s'élevait à 552,3 milliards de dollars, soit un peu moins de 3 % du PIB américain.

Derrière ce chiffre consolidé, se cachent cependant une balance des services très largement positive, à concurrence de 255,2 milliards de dollars, et une balance des marchandises très largement négative, à hauteur de 807,5 milliards de dollars. Les importations américaines de marchandises sont dominées par les automobiles, le pétrole brut et les équipements de télécommunication (cf. graphique 6). Les exportations américaines de services concernent quant à elles essentiellement le tourisme, la propriété intellectuelle et les services financiers.

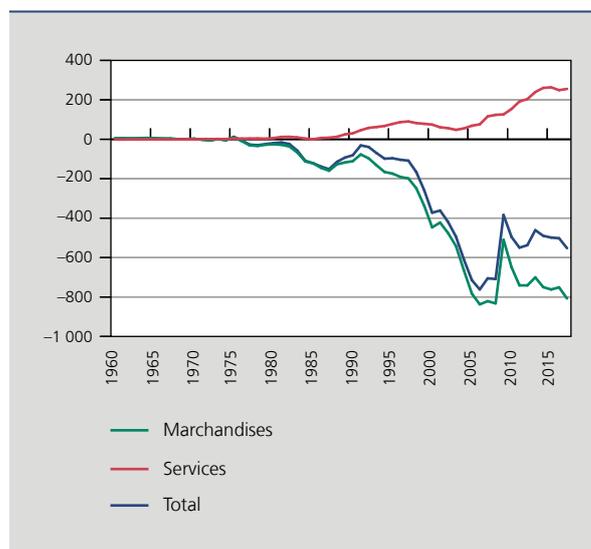
Selon de nombreux économistes, le déficit commercial des États-Unis découle largement de sa politique macroéconomique, qui induit un déséquilibre structurel entre les besoins de financement et l'épargne domestique, rendant nécessaire le recours au financement étranger. Le statut de monnaie de réserve globale du dollar favorise par ailleurs l'endettement extérieur des États-Unis – contrepartie naturelle du déficit commercial – en permettant au pays d'emprunter à bon compte au reste du monde (Pettis, 2011).

Parmi les principaux facteurs régulièrement avancés pour expliquer l'explosion du déficit commercial américain depuis les années 1990, on peut citer : (1) une croissance économique relativement plus forte aux États-Unis qu'en Europe ou au Japon, (2) l'intégration de la Chine dans l'économie mondiale, (3) une baisse de l'épargne des ménages et des entreprises américains, (4) une hausse du déficit public américain et (5) une augmentation des mouvements de capitaux étrangers vers les États-Unis après la crise asiatique de 1997.

L'administration Trump met l'accent sur les balances bilatérales des marchandises. Elle a d'ailleurs lancé une étude des déficits commerciaux enregistrés vis-à-vis de pays-clés tels la Chine, l'Allemagne, le Mexique et le Japon.

BALANCE COMMERCIALE DES ÉTATS-UNIS

(milliards de dollars)



Sources : OCDE, US Census Bureau.

En outre, elle place la réduction des déficits commerciaux bilatéraux au cœur de la renégociation des accords commerciaux des États-Unis.

En 2017, le déficit commercial de la balance des marchandises atteignait 375 milliards de dollars vis-à-vis de la Chine, 151 milliards à l'égard de l'UE – dont 64,3 milliards par rapport à l'Allemagne –, 71 milliards face au Mexique et 68 milliards à l'égard du Japon (cf. graphique 5).

Poser un diagnostic économique sur la base de la balance commerciale d'un pays à l'égard d'un autre est sujet à caution, et ce pour deux raisons essentielles. D'une part, ces statistiques sont parfois fragiles. Pour preuve, les montants du surplus commercial de l'Europe vis-à-vis des États-Unis publiés respectivement par Eurostat et par le Bureau of Economic Analysis (BEA), son homologue américain en matière de statistiques commerciales, diffèrent sensiblement. D'autre part, une telle analyse fait fi des chaînes globales de valeur, une réalité économique pourtant incontestable aujourd'hui.

Des statistiques fragiles

En principe, le déficit commercial des États-Unis vis-à-vis de l'Europe tel que mesuré par les Européens devrait être identique à celui estimé par les Américains. En réalité, les chiffres officiels ne se conforment pas à cette évidence théorique. Ces statistiques, dites « miroir » car elles reflètent une même réalité évaluée par chacune des contreparties impliquées dans la transaction, ne sont pas toujours cohérentes. Pour l'année 2017, Eurostat rapporte par exemple un déficit des États-Unis à l'égard de l'UE28 pour les échanges de biens et de services de 187 milliards d'euros, soit 211 milliards de dollars. De son côté, le BEA fait état d'un déficit de 102 milliards de dollars. Cela donne une différence de 109 milliards de dollars entre les chiffres américains et européens, dont 32 milliards proviennent des échanges de biens et 77 milliards de ceux de services.

Plusieurs éléments⁽¹⁾ peuvent expliquer les divergences entre les statistiques « miroir ». À l'inverse des exportations, les importations incluent les frais d'acheminement des produits de la frontière du pays exportateur vers celle du

(1) Outre ceux cités ci-dessus, d'autres éléments peuvent contribuer à des divergences, comme le fait que certains flux sont confidentiels ou que les taux de change appliqués lorsque la transaction est libellée en monnaie étrangère ne sont pas nécessairement harmonisés (Javorsek, 2016).

pays importateur⁽¹⁾. La valeur de la transaction peut donc être évaluée différemment par le pays importateur et par la contrepartie exportatrice. En outre, l'identification du partenaire n'est pas toujours aisée, en particulier lorsque le produit transite par divers pays avant d'atteindre sa destination finale. Le phénomène très largement répandu des réexportations, avec à la clé des marges commerciales parfois importantes, renforce la difficulté d'attribuer les montants exacts aux pays d'origine et de destination finale⁽²⁾. En outre, les échanges de services concernent généralement des facturations de prestations entre des filiales et leurs maisons mères, pour lesquelles des choix stratégiques ou fiscaux peuvent être à l'œuvre (Felbermayr et Braml, 2018). Il n'en demeure pas moins que l'ampleur de la différence statistique reste interpellante. En tout état de cause, la difficulté d'établir des statistiques de la balance commerciale met en lumière la précarité d'un raisonnement économique basé sur celles-ci.

Des statistiques difficiles à interpréter

Considérer qu'un pays tire un revenu positif vis-à-vis d'un partenaire lorsque la balance commerciale bilatérale penche en sa faveur peut s'avérer fallacieux. De même, il est erroné de partir du principe que l'activité, et donc l'emploi, sont davantage localisés dans le pays affichant le surplus. Une telle interprétation néglige le fait que les exportations d'un pays intègrent bien souvent des intrants étrangers, qu'il s'agisse de matières premières, de produits intermédiaires ou de services. Dans ce cadre, le revenu tiré des exportations, autrement dit la valeur ajoutée domestique engagée dans ces dernières, est inférieur au montant total des exportations. De manière cruciale, ce contenu en valeur ajoutée varie d'un pays à l'autre. Il dépend, notamment, de sa taille et de son ouverture au commerce international (Baldwin et Lopez-Gonzales, 2013). Or, c'est précisément ce contenu en valeur ajoutée, et lui seul, qui reflète l'activité et l'emploi engendrés par les activités d'exportation. À cet égard, le cas des réexportations est éclairant. Lorsque, par exemple, Singapour, les Pays-Bas ou la Belgique réexportent des produits, la totalité du montant exporté est porté à leur crédit, tandis que leur revenu se réduit à d'éventuelles marges commerciales ou de transport.

Il existe un concept économique qui permet de réconcilier les exportations et le revenu qu'elles génèrent, à savoir celui des échanges en valeur ajoutée (Johnson, 2014; Koopman *et al.*, 2014). Par opposition aux échanges dits bruts (exportations et importations), qui intègrent le contenu en valeur étrangère, ces données isolent le contenu en valeur ajoutée domestique des exportations. Comparativement à la balance bilatérale des exportations et des importations, celle en valeur ajoutée est un indicateur plus pertinent des bénéfices (ou des pertes) du commerce en termes de revenus et d'emplois (Foster-McGregor et Stehrer, 2013; Timmer *et al.*, 2013). Si elles sont précieuses, les données sur les échanges en valeur ajoutée présentent néanmoins deux faiblesses. Elles ne sont disponibles qu'après un important délai⁽³⁾. En l'occurrence, l'année 2011 est la dernière pour laquelle on dispose des données de TiVA exploitées dans le cadre de cet article. Par ailleurs, elles sont dérivées d'une matrice input-output internationale dont la construction a nécessité des arbitrages sur les valeurs officielles publiées par les institutions statistiques nationales (Ahmad, 2013; Timmer *et al.*, 2016).

Un diagnostic renversé dans le cas de la Belgique

Comme indiqué au tableau 1 page 25, la Belgique affichait sur la période 2015-2017 un surplus commercial annuel à l'égard des États-Unis de 3,5 milliards d'euros. C'est là une contribution substantielle dans la mesure où la balance commerciale totale de la Belgique (c'est-à-dire en incluant tous les partenaires) avoisinait 5 milliards d'euros. On pourrait hâtivement en conclure que les États-Unis sont davantage un client qu'un fournisseur de la Belgique. Cette dernière aurait donc plus à perdre en cas de guerre commerciale.

(1) Les exportations sont évaluées au prix « franco de port », qui inclut la valeur de transaction du produit et celle des prestations pour acheminer le produit vers la frontière du pays exportateur. Du côté des importations, le prix est évalué « coût, assurance et fret inclus », c'est-à-dire qu'il intègre en outre la valeur des prestations pour acheminer le produit de la frontière du pays exportateur vers la frontière du pays importateur.

(2) Idéalement, c'est le pays d'origine du produit qui doit être rapporté du côté des importations, et non l'éventuel pays de provenance directe par lequel le bien a pu transiter. De même, du côté des exportations, c'est le pays de la destination finale connue qui doit être déclaré en cas d'envoi vers un pays de transit.

(3) Elles s'appuient en effet sur des matrices input-output qui ne sont publiées qu'une fois tous les cinq ans avec un décalage de trois ans.



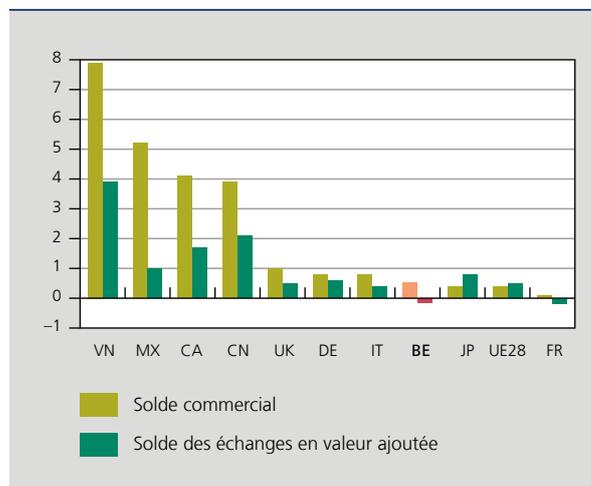
Si on analyse les montants en valeur ajoutée échangés sur la période 2009-2011, le diagnostic est cependant renversé (cf. graphique). L'excédent vis-à-vis des États-Unis se mue en un léger déficit. La valeur ajoutée belge engagée dans les importations américaines n'est pas plus élevée que la valeur ajoutée américaine contenue dans les importations belges. Le poids des États-Unis en tant que fournisseur est au moins égal à celui en tant que client. Cela n'est pas anodin et signifie que l'exposition mutuelle des deux économies est sensiblement comparable.

Une question qui se pose naturellement est celle de savoir pourquoi la balance commerciale et celle en valeur ajoutée fournissent deux diagnostics différents. La clé de l'énigme réside dans la divergence de contenu en valeur ajoutée. Contrairement à celui des États-Unis, l'appareil de production d'une petite économie ouverte comme la Belgique s'appuie largement sur des intrants importés. La part de valeur ajoutée dans les exportations est plus faible en Belgique qu'aux États-Unis. En d'autres termes, les États-Unis exportent essentiellement des produits 100 % américains. En revanche, la Belgique exporte des produits pour lesquels seules certaines phases de la chaîne de production sont localisées sur son territoire, les phases plus en amont se situant à l'étranger. Le passage du concept brut à celui en valeur ajoutée entraîne une correction bien plus importante en Belgique qu'aux États-Unis, ce qui réduit mécaniquement le solde commercial de la Belgique vis-à-vis des États-Unis.

À titre de comparaison, le Vietnam, le Mexique ou la Chine enregistrent également un solde des échanges en valeur ajoutée à l'égard des États-Unis inférieur au solde commercial. Là encore, l'explication tient au fait que ces pays sont spécialisés dans certaines phases de la production, laquelle intègre divers composants étrangers. Ce n'est toutefois pas le cas pour le Japon ni pour l'UE28 considérée dans son ensemble.

SOLDE VIS-À-VIS DES ÉTATS-UNIS

(pourcentages du PIB⁽¹⁾ du pays concerné, moyenne 2009-2011)



Source : calculs propres sur la base des données TIVA.

(1) Net des impôts moins les subventions sur les produits.

Note : Ces soldes sont calculés à partir des échanges de biens et de services. Le solde des échanges en valeur ajoutée est estimé sur la base des flux alimentant la demande intérieure et les exportations. Il diffère de celui présenté dans TIVA, qui ne reprend que les flux alimentant la demande intérieure.

La plupart des économistes s'accordent cependant sur le fait que les soldes commerciaux bilatéraux ne sont guère pertinents sur le plan économique: un surplus/déficit témoigne simplement du fait qu'un pays est fortement/peu spécialisé dans la production de biens ou de services qu'un autre pays désire acquérir. Les soldes bilatéraux reflètent ainsi davantage les caractéristiques économiques d'un pays que ses pratiques commerciales. Ils sont par ailleurs exacerbés par le développement des chaînes mondiales de production et par la manière dont le commerce international est mesuré (cf. encadré 1).

Le déficit commercial total d'une économie est quant à lui plus pertinent et pose potentiellement problème sur le long terme⁽¹⁾. Il traduit en effet un endettement croissant vis-à-vis de l'étranger et une vulnérabilité accrue aux éventuels chocs économiques externes. La sagesse conventionnelle veut toutefois qu'il résulte plus largement de la politique macroéconomique d'un pays – et des effets de celle-ci sur l'épargne, la consommation et les investissements – que de sa politique commerciale ou de celle de ses partenaires.

La vision statique du monde selon laquelle plus la part de la production réalisée aux États-Unis est élevée, plus leur position à l'exportation serait forte s'inscrit pleinement en faux contre la théorie des avantages comparatifs développée par Ricardo⁽²⁾ et l'organisation actuelle de la production mondiale. Le fort développement des chaînes de valeur globales au cours des dernières décennies a précisément permis de tirer profit d'une plus grande spécialisation et des économies d'échelle qui l'accompagnent.

Un agenda protectionniste

L'agenda de politique commerciale de l'actuelle administration américaine repose sur trois piliers qui doivent précisément contribuer à réduire le déficit commercial du pays.

Premièrement, il prévoit d'imposer un plus grand respect des accords commerciaux existants et de sanctionner les pratiques « déloyales » telles que le dumping, les subsides d'État, les manipulations de devises ou encore l'imposition de droits de douane jugés excessifs au regard des tarifs américains correspondants. Les actions adoptées ou envisagées dans ce cadre visent à protéger l'industrie américaine et à rapatrier la production aux États-Unis.

On peut noter que, en moyenne, les tarifs douaniers ne varient toutefois pas substantiellement d'une économie avancée à l'autre⁽³⁾, même si on observe certaines différences significatives pour des produits spécifiques. Les économies émergentes et en développement maintiennent dans l'ensemble des droits de douane supérieurs. Ces pays ont cependant consenti les réductions relatives les plus importantes au cours des deux dernières décennies.

Deuxièmement, il entend mettre fin à ou renégocier certains accords commerciaux lorsque « les objectifs n'ont pas été atteints ». Le but avoué est de rééquilibrer les balances commerciales bilatérales, en privilégiant la production aux États-Unis et en favorisant les exportations américaines.

Enfin, troisièmement, il vise une réforme du fonctionnement de l'OMC et, plus spécifiquement, de son organe de règlement des différends, critiqué pour son « activisme judiciaire » jugé défavorable aux intérêts américains⁽⁴⁾ et accusé de ne pas faire respecter les règles du jeu. Pour marquer son hostilité à l'institution, l'administration américaine refuse actuellement la nomination de nouveaux juges, ce qui menace directement son fonctionnement.

Le concept de souveraineté nationale joue un rôle central dans l'argumentaire de l'actuel président américain à l'encontre du fonctionnement de l'OMC et du système commercial multilatéral. La référence, dans son agenda de

(1) L'impact à long terme d'un endettement externe dépend largement de l'affectation des fonds. Il est surtout problématique lorsqu'il sert à financer la consommation plutôt que des investissements productifs qui contribuent à augmenter le niveau de vie futur.

(2) Selon la théorie des avantages comparatifs, un pays gagne à se spécialiser dans les productions pour lesquelles ses coûts relatifs sont les plus bas (indépendamment de ses coûts de production absolus), à les exporter et à importer les biens pour lesquels ses coûts de production relatifs sont plus élevés. Selon cette théorie, la spécialisation et le libre-échange sont réciproquement bénéfiques aux partenaires commerciaux.

(3) En 2016, la moyenne simple des tarifs effectifs, tous types de partenaires commerciaux confondus, était de, respectivement, 2,9 % pour les États-Unis, 2,5 % pour l'UE, 3,5 % pour le Japon et 7,9 % pour la Chine (cf. graphique 3). En faisant abstraction des accords commerciaux particuliers, la moyenne simple des tarifs appliqués par les États-Unis de manière non discriminatoire vis-à-vis des autres pays membres de l'OMC (tarif de la nation la plus favorisée) était de 3,5 %, contre 5,2 % dans l'UE, 4 % au Japon et 9,9 % en Chine (Cruce et OMC). Les États-Unis appliquent en moyenne des tarifs non discriminatoires particulièrement bas et ne les ajustent pas fréquemment. Ils font toutefois régulièrement usage de recours commerciaux (mesures antidumping, droits compensateurs, mesures de sauvegarde, etc.) (Bown, 2017).

(4) La perception d'un biais en défaveur des États-Unis s'expliquerait essentiellement par la méthodologie utilisée pour calculer les mesures de rétorsion dans le cadre des recours commerciaux, le « zeroing » (pour plus de détails, cf. Keynes et Bown (2018)). L'expérience montre cependant que les États-Unis ont obtenu gain de cause pour une écrasante majorité des plaintes qu'ils ont déposées auprès de l'OMC (Lester et Manak, 2018).

politique commerciale, au discours d'adieu du président Georges Washington, lequel mettait en garde contre toute ingérence des puissances étrangères et prônait l'isolationnisme des États-Unis, est à ce titre éclairante.

Il convient de noter que certains aspects de la politique économique américaine pourraient aller à l'encontre de l'objectif d'une réduction du déficit commercial. D'une part, la réforme fiscale expansionniste adoptée à l'aube de 2018 tend à stimuler les importations. D'autre part, l'adoption de barrières douanières favorisant une hausse de l'inflation pourrait induire un durcissement de la politique monétaire. Or un relèvement des taux d'intérêt de la Réserve fédérale contribuerait à renforcer le dollar et pénaliserait donc les exportations. Le déficit commercial des États-Unis pourrait dès lors se creuser davantage.

Une approche assertive et revendicatrice

L'administration américaine est pleinement déterminée à faire usage du large pouvoir discrétionnaire dont elle dispose⁽¹⁾, et son approche constitue un tournant sans précédent dans la politique commerciale américaine. Ses mesures se fondent sur une interprétation étendue des lois américaines qui autorisent des actions unilatérales pour restreindre les importations et contourner les règles internationales. Trois lois en particulier sont invoquées, qui permettent au Président de prendre des mesures de rétorsion lorsqu'un pays use de pratiques commerciales déloyales (section 301 de la loi sur le commerce de 1974), d'adopter des mesures de sauvegarde temporaires lorsque les importations d'un produit nuisent aux producteurs domestiques (section 201 de la loi sur le commerce de 1974) et d'imposer des restrictions aux importations lorsque la sécurité nationale est menacée (section 232 de la loi sur l'expansion du commerce de 1962). Précisons que ces lois ont rarement – voire n'ont jamais – été mises en avant pour justifier des barrières douanières dans le passé⁽²⁾ (Bown, 2017).

Globalement, l'approche bilatérale est privilégiée, dans le but d'exploiter pleinement le poids économique de la première économie mondiale dans les négociations et servir au mieux les intérêts américains.

Pour d'aucuns (cf., entre autres, Fisher, 2018), les menaces du président Trump feraient partie de sa tactique de négociation, directement inspirée de son livre sur la manière de bien négocier (« The art of the deal »), paru en 1987. Selon ce dernier, la stratégie gagnante consiste à viser très haut, à brouiller les pistes, à paraître indifférent à la conclusion d'un accord et à utiliser tous les outils à sa disposition pour se créer des avantages. Derrière la mise en scène et après l'escalade, il recommande de modérer sa position pour obtenir des concessions et conclure. Le président Trump chercherait ainsi à mieux satisfaire les intérêts américains, mais il viserait aussi à sceller des accords.

3. Actions protectionnistes américaines et mesures de rétorsion

Vingt mois après sa prise de fonction, le président Trump n'a pas mis à exécution les plus extrêmes de ses menaces de campagne. Il n'a ni porté les droits de douane vis-à-vis de la Chine à 45 %, ni ceux vis-à-vis du Mexique à 35 %. Il n'a pas non plus retiré les États-Unis de l'ALENA ou de l'OMC, ni qualifié la Chine de pays « manipulateur de devises ». Le 45^e président américain a néanmoins clairement consolidé sa position protectionniste par des actions concrètes et des manœuvres d'intimidation. Celles-ci sont à l'origine de tensions commerciales, lesquelles se sont parfois muées en conflits ouverts à mesure que les partenaires commerciaux affectés prenaient des mesures de rétorsion. Nous abordons ci-après les principales décisions.

3.1 Retrait et renégociation des accords commerciaux existants

Conformément à son discours de campagne, le président Trump a fait savoir peu après son arrivée à la Maison Blanche, le 20 janvier 2017, que les États-Unis se retiraient du Partenariat transpacifique (TPP) négocié par son prédécesseur, Barack Obama, avec onze autres pays de la zone Pacifique. En août 2017, la nouvelle administration américaine a par

(1) Les pouvoirs du président américain en matière commerciale sont étendus. Il peut ainsi en toute indépendance – sans l'aval du Congrès – décider d'imposer des tarifs douaniers ou des quotas pour rectifier un déséquilibre de la balance des paiements, pour sanctionner un pays qui ne remplirait pas ses engagements commerciaux internationaux, ou encore lorsque des importations constituent une menace pour la sécurité nationale. Le Président dispose également d'un large pouvoir lorsqu'il s'agit de se retirer d'un accord international ou de le renégocier. Pour plus de détails sur les pouvoirs du président américain en matière de commerce, cf. Hufbauer et Jung (2016).

(2) La section 201 a par exemple été invoquée pour la dernière fois en 2002, lorsque l'administration Bush a temporairement introduit des tarifs sur l'acier. La dernière investigation sur la base de la section 301 date de 1995 et n'a donné lieu à aucune mesure concrète. Enfin, la section 232 n'a jamais été citée dans le cadre d'un conflit commercial.

ailleurs entamé une révision de l'ALENA avec le Canada et le Mexique⁽¹⁾ et, à la fin de mars 2018, elle a bouclé une renégociation des termes de l'accord de libre-échange entre la Corée du Sud et les États-Unis (KORUS).

3.2 Machines à laver et panneaux solaires

En janvier 2018, des tarifs douaniers sur 8,5 milliards de dollars d'importations de panneaux solaires et sur 1,8 milliard de dollars d'importations de machines à laver ont été imposés. Il s'agit de mesures de sauvegarde qui font suite à une enquête conduite en 2017 à la demande de l'industrie américaine. De nature temporaire, elles doivent offrir à cette dernière une bouffée d'oxygène, le temps qu'elle s'ajuste à la concurrence internationale. Les nouveaux tarifs douaniers ont été fixés initialement à 20 %⁽²⁾ et sont dégressifs dans le temps.

Ces restrictions ne portent pas sur des volumes très importants, mais la décision est symbolique dans la mesure où c'est la première fois depuis 2002 que la section 201 de la loi sur le commerce de 1974 est invoquée pour des raisons protectionnistes⁽³⁾.

3.3 Acier et aluminium

Les secteurs de l'acier et de l'aluminium ne représentent qu'une faible part du déficit commercial et de l'activité économique des États-Unis (cf. graphique 6). Il s'agit toutefois d'industries politiquement sensibles, dont la production et l'emploi se concentrent dans certains États où les résultats électoraux sont habituellement incertains (« swing states ») et qui, par conséquent, bénéficient d'une attention toute particulière des candidats aux élections présidentielles. De grands États producteurs d'acier comme l'Ohio, le Michigan et la Pennsylvanie, qui avaient voté pour Barack Obama en 2012, ont participé à la victoire de Donald Trump en 2016. Historiquement, le secteur de l'acier a régulièrement fait l'objet de mesures de protection et, à la fin de 2017, des tarifs douaniers spécifiques s'appliquaient à 60 % des importations d'acier (Bown, 2018c).

Entre 2000 et 2017, les industries américaines de l'acier et de l'aluminium ont enregistré une baisse de l'emploi et de la production, tandis que les importations se sont inscrites en hausse. Bien que la diminution du nombre de travailleurs reflète dans une certaine mesure l'automatisation des outils de production, ces évolutions n'ont pas manqué d'animer les débats politiques et de motiver ces industries à chercher protection.

Dans ce contexte, le président Trump a initié en avril 2017 deux investigations visant à évaluer la menace que faisaient peser les importations d'acier et d'aluminium sur la « sécurité nationale ». Les conclusions de celles-ci, qui ont été présentées en février 2018, soulignaient que les industries américaines de l'acier et de l'aluminium avaient été victimes à la fois de pratiques « déloyales » de la part d'autres pays et de la surproduction mondiale. Elles recommandaient l'adoption de mesures protectionnistes afin de préserver des sources d'approvisionnement « fiables » et garantir la « sécurité nationale ».

Le 1^{er} mars 2018, les États-Unis ont donc annoncé que des tarifs douaniers additionnels de respectivement 25 et 10 % s'appliqueraient, et ce pour une durée indéterminée, aux importations américaines d'acier et d'aluminium, dont le montant total avoisinait 48 milliards de dollars en 2017. Bien que l'ensemble des partenaires commerciaux des États-Unis aient initialement été visés, divers pays se sont vu accorder des exemptions temporaires, conditionnées à leur bonne disposition à répondre aux inquiétudes commerciales américaines. C'est le cas du Canada, du Mexique, de l'Australie, de l'UE, de la Corée du Sud, du Brésil et de l'Argentine. Pour tous les autres pays, la mesure est entrée en vigueur le 23 mars.

Considérant que les discussions commerciales avec l'UE n'évoluaient pas favorablement, l'administration américaine a mis fin à ses exemptions à compter du 1^{er} juin 2018. Le Canada et le Mexique ont également perdu leurs privilèges, lesquels avaient été explicitement soumis à une évolution favorable de la renégociation de l'ALENA. Au final, le Brésil, l'Argentine et la Corée du Sud ont conservé des dispenses, moyennant certaines restrictions. Seule l'Australie a été inconditionnellement épargnée. Bien que justifiés par des considérations de sécurité nationale, les tarifs douaniers touchent essentiellement les alliés historiques des États-Unis, principaux fournisseurs d'acier et d'aluminium du pays.

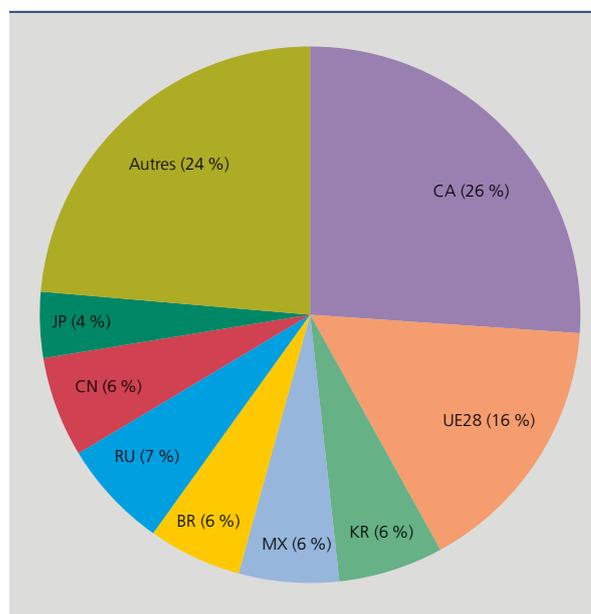
(1) La volonté de renégocier l'ALENA n'est pas nouvelle: l'idée avait déjà été lancée par Barack Obama et par Hillary Clinton lors de la campagne présidentielle de 2008. Selon Lester et Manak (2018), un nouvel ALENA devrait préfigurer la relation future des États-Unis avec leurs autres partenaires commerciaux.

(2) Le tarif douanier sur les machines à laver a été fixé à 20 % sur les premières 1,2 million d'unités et à 50 % sur les suivantes. Le tarif douanier sur les panneaux solaires a initialement été établi à 20 %.

(3) Dans la foulée, la Corée du Sud et la Chine ont chacune lancé une procédure à l'encontre des États-Unis auprès de l'OMC, accusant ces tarifs douaniers de violer les règles du commerce international.

GRAPHIQUE 4 ORIGINE DES IMPORTATIONS AMÉRICAINES D'ACIER ET D'ALUMINIUM

(pourcentages du total, 2017)



Source : Bown (2018a)

La plupart des partenaires commerciaux concernés ont répliqué par des mesures de rétorsion à l'encontre des produits américains, pour un total de plus de 24 milliards de dollars⁽¹⁾. Dès le mois d'avril 2018, la Chine⁽²⁾, dont les exportations d'acier et d'aluminium ont été évaluées à 2,8 milliards de dollars en 2017, a imposé des tarifs douaniers de 15 à 25 % sur des produits américains, pour une valeur à l'exportation de 2,4 milliards de dollars. En réponse aux 6,4 milliards d'euros (7,5 milliards de dollars) d'exportations européennes concernées, l'UE a opté pour des « mesures de rééquilibrage »⁽³⁾ portant sur 2,8 milliards d'euros (3,2 milliards de dollars) de produits américains, qui font l'objet de droits de douane allant de 10 à 25 % depuis la fin du mois de juin 2018. La liste inclut des produits en acier et en aluminium, des produits agricoles et divers articles iconiques (motos Harley-Davidson, jeans, bourbon, beurre de cacahuète, etc.)⁽⁴⁾. Le Canada, le Mexique et la Turquie ont également pris des mesures de rétorsion, respectivement à concurrence de 12,8, 3,6 et 1,8 milliard de dollars d'exportations américaines. Globalement, les réactions ont été proportionnées et ont ciblé des produits d'exportation politiquement sensibles, dont la production prend place dans des États acquis au camp du président républicain⁽⁵⁾.

3.4 Chine

Les liens économiques entre les États-Unis et la Chine se sont graduellement renforcés à compter de la fin des années 1970 et ont enregistré un véritable essor après 2001, à la suite de l'entrée de la Chine à l'OMC. Aujourd'hui, l'Empire du Milieu est le premier partenaire commercial des États-Unis et représente à lui seul près de la moitié du déficit commercial du pays dans le domaine des marchandises (cf. graphique 5).

(1) Selon les règles de l'OMC, un pays est autorisé à prendre des mesures de rétorsion contre les actions commerciales d'un autre pays lorsque ces dernières n'ont pas de base légale. La compensation peut alors porter au maximum sur un montant correspondant à la valeur des exportations perdues. Le processus de règlement des différends de l'OMC prend cependant parfois plusieurs années, ce qui pousse des pays à le contourner, en contestant la justification de la protection. Dans ce contexte, un partenaire peut demander une compensation immédiate pour autant que ses ventes du produit nouvellement protégé n'aient pas augmenté en termes absolus. Pour plus de détails, cf. Bown (2018a).

(2) La Chine, qui produit la moitié de l'acier et de l'aluminium mondial, ne représentait que 6 % des importations américaines dans ces secteurs en 2017. Plus de 90 % de ses produits étaient en effet déjà frappés de droits antidumping et compensateurs, la plupart ayant été imposés avant la prise de fonction de Donald Trump (Bown, 2018d).

(3) La Commission européenne argue que les décisions américaines correspondent à des mesures de sauvegarde « déguisées » et ne se justifient pas par des considérations de sécurité nationale. Elle a donc adopté un tarif douanier sur un montant correspondant à la valeur des exportations de ses produits dont les volumes exportés n'ont pas augmenté entre 2016 et 2017 (Bown, 2018b).

(4) L'UE a également lancé le 1^{er} juin 2018 une procédure à l'encontre des États-Unis auprès de l'OMC, pour contester la justification des tarifs douaniers. Elle a en outre indiqué qu'elle se réservait le droit d'un rééquilibrage additionnel sur 3,6 milliards d'euros (4,3 milliards de dollars) d'importations américaines « d'ici trois ans ou après une constatation positive dans le cadre du règlement des différends à l'OMC si celle-ci devait intervenir plus tôt » (CE, 2018).

(5) À la mi-juillet, les États-Unis ont annoncé qu'ils lanceraient une procédure auprès de l'OMC pour contester les tarifs douaniers adoptés en représailles de leurs mesures sur l'acier et l'aluminium.

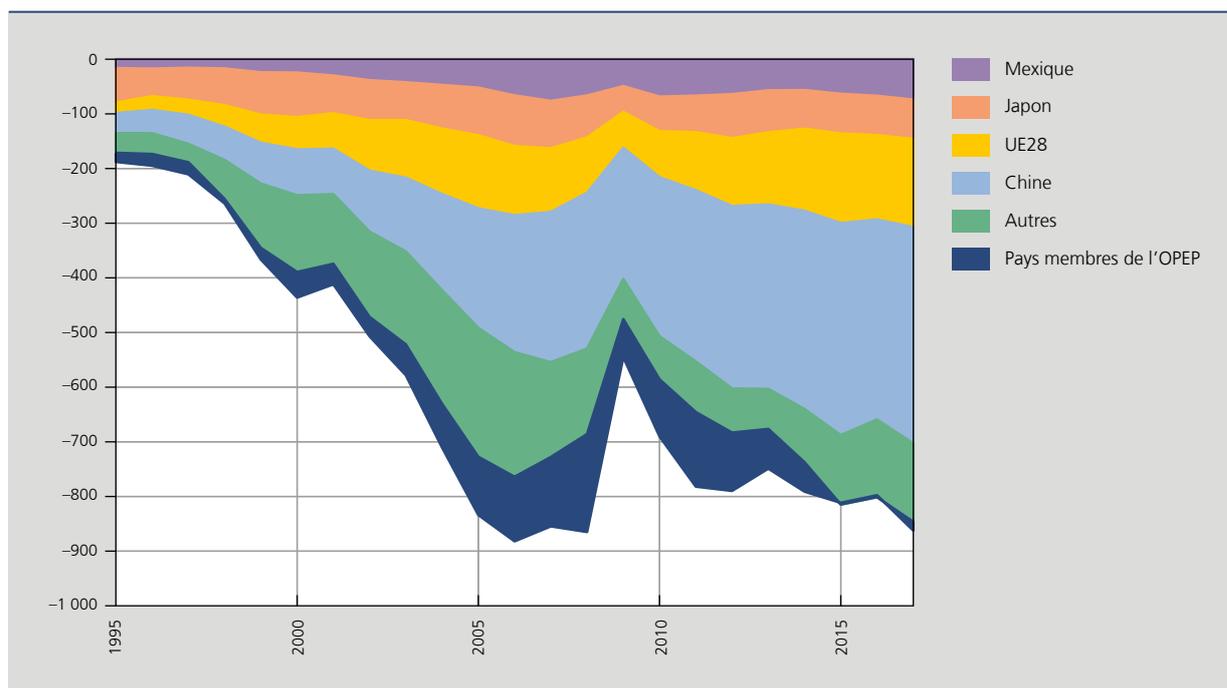
Bien que l'intégration économique entre les deux pays soit globalement considérée comme mutuellement bénéfique, de nombreuses voix se sont élevées aux États-Unis pour dénoncer certaines politiques chinoises qualifiées de protectionnistes et de préjudiciables aux intérêts américains (Morrison, 2018). Parmi les pratiques jugées « déloyales » et régulièrement décriées ces dernières années, figurent en bonne place l'affaiblissement artificiel de la monnaie, le vol et le transfert forcé de propriété intellectuelle, les subventions à l'industrie, ou encore l'implication de l'État dans les entreprises. Ces griefs sont partiellement partagés par d'autres pays : entre 2006 et 2018, environ 20 % des plaintes déposées auprès de l'OMC ont concerné la Chine (Bown, 2018d).

En dépit de l'instauration d'un dialogue bilatéral régulier entre Washington et Pékin au milieu des années 2000 et de multiples tentatives de conciliation sur la période récente, aucun accord satisfaisant n'a pu être trouvé pour enterrer les pommes de discorde économique et commerciale entre les deux pays. Dans ce contexte, il s'est développé outre-Atlantique un large soutien du monde politique et économique à des demandes de changement du comportement chinois.

Naturellement, la Chine a retenu toute l'attention de la nouvelle administration, très soucieuse de réduire le déficit commercial et de garantir des conditions commerciales équitables. Le président Trump a donc sollicité en août 2017 une investigation sur les pratiques « déloyales » de la Chine en matière de propriété intellectuelle et de transfert de technologie. Le rapport, publié en mars 2018, conclut que « les actions, politiques et pratiques de la Chine en matière de transferts de technologie, de propriété intellectuelle et d'innovation sont déraisonnables et discriminatoire, et qu'elles constituent un obstacle pour le commerce américain » (USTR, 2018)⁽¹⁾⁽²⁾.

GRAPHIQUE 5 RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DU DÉFICIT COMMERCIAL AMÉRICAIN

(milliards de dollars, marchandises, 1995-2017)



Source : UNCTAD.

(1) Quatre types de pratiques en particulier sont épinglées dans le rapport : Premièrement, la politique chinoise impose implicitement ou explicitement aux entreprises américaines qui veulent accéder au marché chinois de former des joint-ventures avec des entreprises chinoises et de transférer à ces dernières leur technologie. Deuxièmement, les lois et réglementations chinoises imposent aux firmes américaines qui souhaitent vendre leur technologie en Chine à céder les licences à des prix inférieurs à la valeur économique. Troisièmement, la politique industrielle du gouvernement chinois comprend un plan d'investissements qui encourage les acquisitions de technologies américaines dans des domaines sensibles. Enfin, quatrième, le gouvernement chinois soutient une politique d'intrusion informatique auprès des entreprises américaines, afin de dérober secrets commerciaux et autres informations confidentielles.

(2) Au-delà des points litigieux en rapport avec la propriété intellectuelle, Washington semble également voir d'un mauvais œil la montée en puissance de Pékin. Le plan « Made In China 2025 » portant sur la promotion de l'industrie manufacturière et la « Belt and Road Initiative » qui vise à booster la connectivité entre la Chine et le reste du monde sont perçus comme autant de défis lancés à l'hégémonie économique, technologique et financière des États-Unis.

Sur cette base, le président Trump a décidé d'imposer un tarif douanier de 25 % sur des produits chinois, pour un montant correspondant à 50 milliards de dollars d'importations. Une première tranche de 34 milliards de dollars a été imposée à compter du 6 juillet 2018, tandis que les tarifs douaniers d'une seconde tranche de 16 milliards de dollars ont augmenté le 23 août. Près de 95 % des importations couvertes sont des produits intermédiaires ou des biens d'équipement. Parmi les secteurs les plus touchés, figurent ceux des machines, des équipements mécaniques et des équipements électriques.

Conformément à sa stratégie de réponse proportionnée, la Chine a adopté aux mêmes dates un tarif douanier identique de 25 % sur des montants équivalents de produits américains. Contrairement aux mesures américaines, les tarifs douaniers chinois ont en revanche ciblé principalement des produits de consommation et, plus spécifiquement, des produits agricoles et liés au transport.

Face aux mesures de rétorsions de Pékin, le président américain a demandé au représentant au Commerce d'identifier pour 200 milliards de dollars de produits chinois susceptibles de faire l'objet de droits de douane additionnels. Un tarif de 10, puis de 25 % a été évoqué. La Chine a répondu par la menace de nouvelles hausses des tarifs douaniers dans une fourchette de 5 à 25 % sur 60 milliards de dollars d'importations américaines. Le président Trump a fait savoir qu'en cas de réaction, il pourrait porter la valeur des produits touchés à 400 milliards, voire imposer de nouveaux droits de douane sur la totalité des produits chinois⁽¹⁾.

Mi-septembre 2018, l'administration américaine a formellement entériné l'imposition de droits de douane additionnels sur une nouvelle liste de 5.745 produits chinois, pour une valeur à l'importation avoisinant les 200 milliards de dollars. Le tarif a initialement été fixé à 10 % et s'appliquera à compter du 24 septembre 2018. Il devrait, en l'absence d'accord, grimper à 25 % à compter du premier janvier 2019. La Chine a réagi en annonçant qu'elle mettrait à exécution ses mesures de rétorsion.

3.5 Menaces sur les automobiles

L'industrie automobile est au niveau sectoriel ce que la Chine est sur le plan géographique : la première source du déficit commercial américain. Depuis les années 1970, ce secteur affiche aux États-Unis un déficit commercial, lequel s'est fortement creusé au cours de la dernière décennie. En 2017, le déficit du secteur dans son ensemble atteignait 165 milliards de dollars, dont 125 milliards pour les seuls véhicules automobiles destinés au transport de personnes (cf. graphique 6). L'administration Trump considère par ailleurs que les exportations américaines d'automobiles vers la Chine et l'UE sont pénalisées par des tarifs douaniers supérieurs à ceux des États-Unis⁽²⁾. En réponse aux mesures de rétorsion européennes face aux tarifs douaniers sur l'acier et sur l'aluminium, le président américain a brandi la menace d'une hausse des tarifs douaniers sur les importations de voitures aux États-Unis, ciblant l'UE en particulier.

Dans ce contexte, le département au Commerce américain a initié le 23 mai dernier une investigation pour évaluer la menace que faisaient peser les importations de voitures, SUV, vans, camions légers et pièces automobiles détachées sur la sécurité nationale. Cette enquête pourrait déboucher sur un tarif douanier de l'ordre de 20 à 25 % sur un montant total d'importations de quelque 300 milliards de dollars en 2017.

La décision a été immédiatement condamnée, non seulement par les principaux pays exportateurs (Mexique, Canada, Allemagne, Corée du Sud et Japon), mais également par les constructeurs établis aux États-Unis. Ces derniers bénéficient pleinement de l'intégration de la production en chaîne globale de valeur et s'inquiètent à la fois d'une hausse du prix des produits intermédiaires et de possibles mesures de rétorsion de la part des partenaires commerciaux des États-Unis. L'UE comme le Canada ont fait savoir qu'ils réagiraient de manière proportionnée à de nouveaux tarifs douaniers.

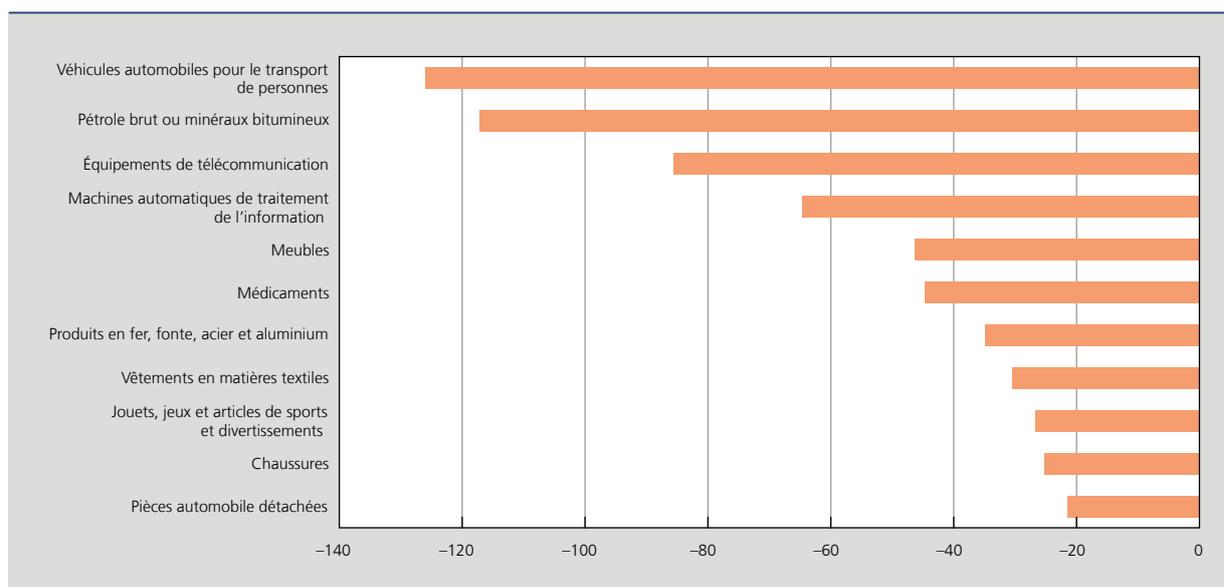
La crainte d'une augmentation des droits de douane touchant le secteur automobile s'est quelque peu dissipée dans le courant de l'été, à la suite de l'évolution favorable de plusieurs discussions commerciales. Le 25 juillet, les États-Unis

(1) En sus des mesures tarifaires, les États-Unis ont également lancé auprès de l'OMC, en mars 2018, une procédure à l'encontre de la Chine pour ses pratiques discriminatoires en matière de cession de licences. Ils ont par ailleurs pris des dispositions visant à limiter les investissements chinois dans certaines industries et technologies considérées comme essentielles pour les États-Unis. Après avoir été suspendues en juin 2018, les négociations commerciales entre les États-Unis et la Chine ont repris à la fin du mois d'août.

(2) Le tarif douanier sur les voitures particulières est de 10 % dans l'UE, contre 2,5 % aux États-Unis. Depuis 1964, le tarif douanier sur les camions légers et les véhicules utilitaires est toutefois de 25 % aux États-Unis, contre 22 % dans l'UE. En mai 2018, la Chine a accepté d'abaisser ses tarifs de 25 à 15 % à compter de juillet 2018.

GRAPHIQUE 6 PRINCIPAUX PRODUITS CONTRIBUTEURS AU DÉFICIT COMMERCIAL AMÉRICAIN

(milliards de dollars, 2017)



Source : UNCTAD.

et l'UE ont ainsi annoncé qu'ils avaient conclu un accord en vue d'accroître leur coopération commerciale⁽¹⁾. Celui-ci suggère qu'aucun nouveau tarif douanier n'entrera en vigueur aussi longtemps que les négociations seront en cours et indique qu'une solution sera recherchée dans le contentieux lié aux tarifs douaniers sur l'acier et sur l'aluminium.

À la fin du mois d'août, le président Trump a par ailleurs fait savoir qu'un accord sur une révision de l'ALENA avait été trouvé avec le Mexique. Bien que les négociations doivent encore se poursuivre avec le Canada, cet accord laissait présager un apaisement des relations commerciales en Amérique du Nord.

(1) L'UE et les États-Unis ont prévu de travailler à la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires ainsi que des subsides dans le domaine des produits industriels hors secteur automobile. Ils souhaitent par ailleurs œuvrer à l'accroissement du commerce aux niveaux des services, des produits chimiques, des médicaments, des produits médicaux et du soja. Ils se sont également accordés sur une coopération bilatérale stratégique sur le plan énergétique. Enfin, à l'échelle internationale, ils ont conclu à la nécessité d'endiguer les pratiques commerciales déloyales et de réformer l'OMC. Contrairement au TTIP, dont la négociation a été amorcée en 2013 mais est actuellement au point mort, cet accord se cantonne à l'industrie, laissant de côté l'agriculture et les services, des secteurs beaucoup plus sensibles. Il n'inclut par ailleurs pas les questions d'investissement. Quelque peu paradoxalement, il exclut le secteur automobile, lequel doit faire l'objet d'une discussion séparée. À la fin d'août 2018, la Commissaire européenne au Commerce, Cecilia Malmström, a déclaré que l'UE était prête à supprimer entièrement les tarifs douaniers sur les importations d'automobiles si les États-Unis faisaient de même, mais elle s'est heurtée à une fin de non-recevoir de la part du président américain.

Encadré 2 – Quels sont les effets économiques des conflits commerciaux ?

Dans les années 1930, en pleine dépression économique, la loi Smooth-Hawley votée par le Congrès américain avait conduit à une hausse des tarifs douaniers de 8 points de pourcentage en moyenne sur près de 900 produits importés aux États-Unis⁽¹⁾. Les partenaires commerciaux avaient alors vivement condamné les décisions et multiplié les représailles. La guerre commerciale qui s'était ensuivie avait conduit à une réduction des échanges internationaux de plus de 40 % entre 1930 et 1932 (Grossman et Meissner, 2010).

La situation actuelle est très différente. Si l'économie mondiale se porte plutôt bien, les tarifs douaniers moyens sont nettement plus faibles aujourd'hui et les interconnexions économiques, financières et commerciales internationales

(1) À l'époque, les tarifs douaniers étaient spécifiques, c'est-à-dire établis par unité de produit, ce qui a conduit à une forte augmentation ad valorem dans le contexte de la Grande Dépression, marquée par la déflation.

sont sans commune mesure avec celles des années 1930. Plus que jamais, les canaux au travers desquels une vague protectionniste est susceptible d'affecter le commerce et l'économie mondiale sont multiples et diffus. La question de ses effets économiques se pose dès lors avec d'autant plus d'acuité.

Un impact macroéconomique limité

En dépit de leur caractère inédit, les mesures protectionnistes qui ont été adoptées en 2018 ne concernent qu'une fraction du commerce international. Hors mesures de sauvegarde, elles touchent environ 432 milliards de dollars d'exportations de produits manufacturés, taxées à hauteur de 5 à 25 %. Cela correspond à un peu moins de 3 % du commerce mondial de marchandises. Il faut par ailleurs souligner que l'imposition de tarifs douaniers n'implique pas forcément l'extinction de ces flux commerciaux, mais plutôt une contraction de ceux-ci. Les mesures actuellement mises en œuvre ont donc une faible portée macroéconomique.

Dans l'hypothèse où l'ensemble des menaces déjà proférées seraient mises à exécution, environ 8 % du commerce mondial seraient affectés. Nombre d'entreprises pourraient cependant chercher à passer par des intermédiaires, à modifier les routes commerciales ou à réorganiser géographiquement la production, de manière à contourner les droits de douane.

Selon les modèles macroéconomiques, même dans le cas d'une guerre commerciale étendue, laquelle donnerait lieu à une hausse de tarifs douaniers sur toutes les importations de marchandises entre les États-Unis et leurs principaux partenaires commerciaux, les coûts économiques devraient rester modérés. Bollen et Rojas-Romagosa (2018) suggèrent qu'un tel scénario impliquant une majoration uniforme des tarifs de l'ordre de 15 % ne devrait pas comprimer le commerce mondial de plus de 11 à 12 % ni compresser le PIB mondial au-delà de 2,5 % d'ici à 2030. Selon Krugman (2018), des tarifs douaniers de 30 à 60 % pourraient conduire à une baisse du commerce international de quelque 70 %, mais le coût pour l'économie mondiale ne dépasserait pas 2 à 3 % du PIB.

Évalués à l'aune de la projection de 3,9 % pour la croissance du PIB mondial en 2018 et en 2019 (IMF, 2018), les effets d'une véritable guerre commerciale apparaissent somme toute relativement limités. Un tel scénario peut par ailleurs sembler utopique. Ces éléments plutôt rassurants appellent diverses nuances et précisions.

Les coûts du protectionnisme ne sont pas répartis uniformément

Tout comme le phénomène de globalisation, le mouvement inverse de déglobalisation génère des gagnants et des perdants. Les principaux perdants sont les secteurs et pays directement touchés par des barrières tarifaires. La chute sensible des cours de bourse des constructeurs automobiles allemands à la suite des menaces du président américain est éclairante à ce propos. De manière plus générale, les industries exportatrices bien intégrées dans les chaînes de production mondiales sont plutôt perdantes, tandis que les industries en concurrence avec les importations sont plutôt gagnantes.

Les secteurs américains de l'acier et de l'aluminium sont les grands bénéficiaires des récentes mesures, lesquelles se sont traduites par de fortes augmentations du prix de ces métaux. En revanche, les industries consommatrices d'acier ou d'aluminium, tels les fabricants de canettes ou de conserves, en ont souffert. C'est également le cas des producteurs américains de soja, qui ont vu leurs exportations frappées par des mesures de rétorsion chinoises. Le cas des constructeurs automobiles américains est intéressant, en ce sens qu'ils pourraient bien pâtir d'une hausse des tarifs douaniers sur les importations d'automobiles, dans la mesure où ils fabriquent nombre de véhicules vendus aux États-Unis à l'étranger. Ils subissent déjà les effets des mesures touchant l'acier et l'aluminium, auxquels viendraient s'ajouter des tarifs douaniers sur les pièces détachées. Enfin, on peut noter que l'UE pourrait tirer son épingle du jeu dans le cas d'une intensification de la guerre commerciale sino-américaine⁽¹⁾.

(1) Bollen et Rojas-Romagosa (2018) montrent que l'économie de l'UE pourrait sortir légèrement gagnante d'une guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine.



Un tel cas de figure pourrait en effet offrir des opportunités à certains secteurs européens, aux dépens de leurs homologues américains, par exemple dans le domaine de l'aéronautique.

Réorganiser la production est coûteux et prend du temps

La réorganisation de la production au niveau mondial nécessite d'ajuster les outils de production. Certaines usines doivent être créées, tandis que d'autres doivent être déclassées car elles ne sont plus rentables. Cela entraîne des coûts fixes qui ne sont pas forcément générateurs de croissance et qui peuvent peser sur les investissements productifs. Les nouvelles barrières au commerce contraignent aussi certaines entreprises à retisser des liens commerciaux et à chercher de nouveaux fournisseurs et de nouveaux débouchés, ce qui prend du temps.

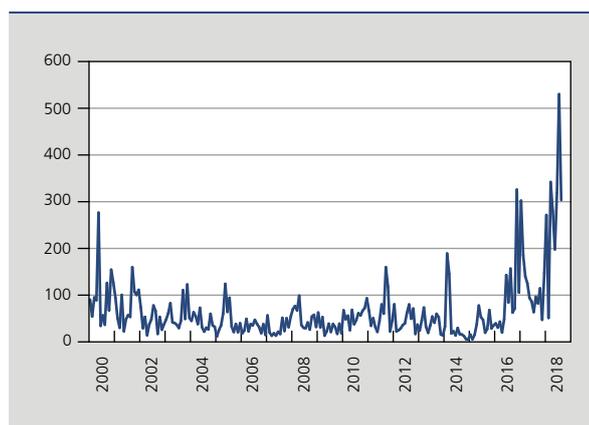
En réaction aux mesures de rétorsion européennes, la firme américaine Harley-Davidson a annoncé qu'elle allait délocaliser une partie de sa production en dehors des États-Unis, de manière à contourner les nouveaux tarifs douaniers européens de 25 % sur les motos importées des États-Unis. Elle a fait savoir que ce plan demanderait de nouveaux investissements et qu'il pourrait prendre jusqu'à 18 mois.

Un climat protectionniste est une source d'incertitudes

Indépendamment des mesures qui sont effectivement mises en œuvre, un climat protectionniste suscite des incertitudes dont il est difficile de tenir compte dans les modèles macroéconomiques. Celles-ci pèsent sur la confiance des consommateurs et conduisent les entreprises à mettre à l'arrêt des plans d'investissement ou d'embauche, voire à y renoncer. Lors de sa réunion de juin 2018, le Comité de politique monétaire de la Réserve fédérale avait précisément fait état de signaux allant dans ce sens aux États-Unis (FOMC, 2018). Les incertitudes tendent plus généralement à renforcer l'aversion pour le risque. Elles pèsent donc également sur l'activité économique au travers d'un resserrement des conditions financières.

INCERTITUDE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE AMÉRICAINE

(indice⁽¹⁾, janvier 2000-août 2018)



Source : Policy Uncertainty. Baker, Bloom et Davis (2016).

(1) Nombre d'articles qui abordent les incertitudes de la politique commerciale dans les journaux américains.

Les mesures protectionnistes adoptées, tout comme les mesures de rétorsion qui leur font écho, se révèlent par ailleurs contraires aux règles du commerce international, et certainement à l'esprit de celles-ci. Le risque, en cas d'escalade, est celui d'une remise en cause plus profonde du système commercial fondé sur des règles



partagées, qui contribuent précisément à offrir de la stabilité. Les menaces répétées du président Trump de retirer les États-Unis de l'OMC attisent les craintes à ce sujet. Une telle décision pourrait signer la fin du système commercial international de l'après-guerre et avoir des conséquences bien plus importantes que les tarifs douaniers et les menaces tarifaires brandies actuellement.

Enfin, eu égard au rôle géopolitique des échanges commerciaux et à l'orientation actuelle de la politique étrangère américaine, on peut légitimement s'interroger plus largement sur le futur des relations internationales et de l'ordre mondial.

Les tarifs douaniers soutiennent l'inflation

Les tarifs douaniers poussent certains prix à la hausse : l'augmentation du prix de l'aluminium se transmet à celui des canettes, qui se répercute à son tour sur celui des boissons qu'elles contiennent. Ce surplus d'inflation peut au final brider la confiance des ménages et la consommation. Les personnes à faibles revenus pourraient être davantage affectées, dans la mesure où elles tendent à dépenser une plus large part de leurs revenus en produits dont le prix a le plus souvent baissé à la suite de l'ouverture du commerce.

En outre, pour autant que l'inflation soit suffisamment stimulée, la politique monétaire pourrait se faire plus restrictive qu'en l'absence de tarifs douaniers, ce qui freinerait l'activité économique. Selon Carney (2018), une véritable guerre commerciale pourrait conduire à une accélération de l'inflation de l'ordre de un point de pourcentage aux États-Unis.

La déglobalisation menace la productivité

Tout comme la spécialisation et les économies d'échelle contribuent à renforcer la productivité, une désintégration du commerce mondial risque à plus long terme de peser sur la croissance de la productivité, notamment au travers d'une baisse de la concurrence et d'une moindre diffusion des nouvelles technologies. Selon certaines estimations, un repli de 20 % du commerce pourrait comprimer la croissance de la productivité de 5 % sur le long terme (Carney, 2018).

4. Quels effets en Belgique ?

Pour évaluer le degré d'exposition d'une économie à l'instauration d'entraves au commerce international, on recourt traditionnellement aux données d'exportations et d'importations. Dans le cas qui nous occupe, ces statistiques présentent un intérêt particulier, dans la mesure où l'administration américaine les utilise pour établir son diagnostic et où elles servent donc de baromètre à sa prise de décision.

Les données sur les échanges commerciaux ont toutefois des limites (cf. encadré 1). À l'heure actuelle, les exportations sont en effet largement déconnectées des revenus qu'elles génèrent. Pour réaliser leur production à l'exportation, les firmes s'appuient régulièrement sur des intrants étrangers, qu'il s'agisse de matières premières, de pièces détachées ou de services spécifiques. Ce contenu rétribue des facteurs de production étrangers, rompant l'équivalence entre les montants exportés et les revenus engendrés pour un pays. Si pour exporter 100 il faut au préalable importer 40, le revenu généré s'élève à 60. Ce dernier correspond à la valeur ajoutée engagée dans les exportations. Il mesure l'activité réalisée, et donc l'emploi créé.

La fragmentation des chaînes de production au niveau mondial est aujourd'hui un fait économique avéré (cf., entre autres, OMC, 2013). Il est de plus en plus fréquent qu'un même produit traverse plusieurs frontières et subisse diverses transformations au cours de son parcours. Dans le cadre de notre analyse de risque développée à la section 4.2, nous privilégions donc l'approche en valeur ajoutée. Bien qu'elle comporte certaines faiblesses, notamment en termes de délai

de disponibilité des données (cf. encadré 1), cette approche est la plus indiquée pour atteindre notre objectif d'évaluer au plus juste l'exposition d'une économie à ses partenaires commerciaux⁽¹⁾.

Les entraves au commerce affectent en première ligne les firmes exportatrices. Elles entraînent également des effets en cascade. Lorsque les exportateurs vendent moins, ils diminuent leurs achats auprès de leurs fournisseurs. Ces derniers en pâtissent donc aussi et, à leur tour, achètent moins, et ainsi de suite. La force de l'analyse en valeur ajoutée est précisément d'appréhender toute la chaîne de production, en tenant compte de tous les contenus qui ont été successivement accumulés au fil de celle-ci. Elle intègre donc les contributions de chacune des firmes belges qui participent à la production des biens et des services exportés.

4.1 Ampleur des échanges commerciaux avec les États-Unis

Au cours de la période allant de 2015 à 2017, près de 4 900 firmes belges ont exporté directement des biens vers les États-Unis, pour un montant de quelque 14 milliards d'euros en moyenne par an, ce qui fait des États-Unis le cinquième partenaire commercial de la Belgique, derrière l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Parmi les produits exportés outre-Atlantique, on retrouve principalement des produits chimiques et pharmaceutiques (7,2 milliards), des machines (2 milliards) et du matériel de transport (1 milliard). Les exportations d'acier et d'aluminium, directement visées par les récentes mesures protectionnistes de l'administration Trump, s'élevaient à, respectivement, 150 et 60 millions d'euros.

Dans le même temps, 16 800 firmes belges⁽²⁾ ont acheté des produits américains, pour un montant total de 13,3 milliards d'euros par an. Ces importations ont surtout consisté en des produits chimiques et pharmaceutiques (5,5 milliards), des machines (2,6 milliards) et des instruments (1,7 milliard), en particulier ceux dédiés à la médecine et à l'orthopédie.

Les échanges de services entre les deux pays sont également significatifs. Les exportations belges vers les États-Unis ont atteint 10,3 milliards d'euros, contre 7,6 milliards pour les importations. Dans les deux sens, ces échanges concernent essentiellement des services qualifiés d'« autres services aux entreprises », qui reprennent notamment les services de consultation et de recherche et développement prestés pour le compte de maisons mères ou de filiales au sein d'un groupe multinational.

TABLEAU 1 ÉCHANGES DE BIENS ET DE SERVICES ENTRE LA BELGIQUE ET LES ÉTATS-UNIS
(milliards d'euros, moyenne 2015-2017)

	Exportations belges vers les États-Unis (X)	Importations belges en provenance des États-Unis (M)	Solde commercial bilatéral (X-M)
Biens (B)	14,0	13,3	0,7
<i>Nombre de firmes</i>	4 900 ⁽¹⁾	16 800 ⁽¹⁾	
dont: acier	0,15		
<i>Nombre de firmes</i>	90 ⁽¹⁾		
dont: aluminium	0,06		
<i>Nombre de firmes</i>	180 ⁽¹⁾		
Services (S)	10,3	7,6	2,8
Total (B+S)	24,3	20,8	3,5

Sources: ICN (commerce extérieur selon le concept national) et BNB (balance des paiements).

Note: Les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des composantes pour une question d'arrondis.

(1) Arrondi à la dizaine la plus proche.

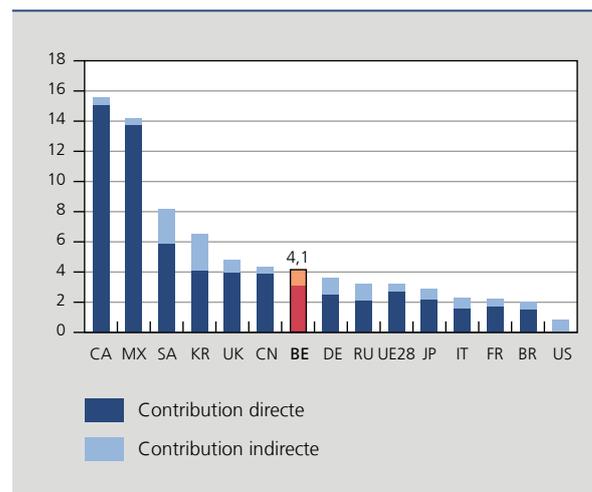
(1) Cf. également Vandebussche *et al.*, 2017, qui utilisent la même approche pour une évaluation des effets sur l'emploi belge de tarifs douaniers de respectivement 5 et 15 % sur les importations américaines.

(2) La différence entre le nombre d'importateurs et le nombre d'exportateurs semble être une spécificité de la Belgique, liée à son rôle de porte d'entrée du marché européen.

4.2 Analyse de risque pour la Belgique

Sur la totalité des importations américaines de biens et de services, la valeur ajoutée belge engagée s'élevait à quelque 4,1 % du PIB belge sur la période 2009-2011⁽¹⁾. Ce pourcentage est inférieur à celui des partenaires traditionnels des États-Unis, comme le Canada, le Mexique ou le Royaume-Uni, mais il se révèle relativement élevé en comparaison des autres pays européens, notamment de l'Allemagne ou de la France.

GRAPHIQUE 7 CONTRIBUTION AUX IMPORTATIONS AMÉRICAINES
(pourcentages du PIB⁽¹⁾ du pays concerné, moyenne 2009-2011)



Source : calculs propres sur la base des données TiVA.
(1) Net des impôts moins les subventions sur les produits.

Ce taux de 4,1 % totalise toutes les contributions des firmes belges aux importations américaines. Il inclut naturellement la valeur ajoutée engagée dans les exportations directes de la Belgique vers les États-Unis, qui s'élevait à 3,1 % du PIB⁽²⁾. Il contient également la contribution belge indirecte aux importations américaines, laquelle atteignait 1 % du PIB⁽³⁾. Certaines firmes belges produisent en effet des pièces détachées, voire des services spécialisés, qui entrent dans la fabrication de produits étrangers destinés au marché américain. Pensons par exemple aux pièces détachées fabriquées en Belgique et intégrées aux chaînes de montage des voitures allemandes exportées aux États-Unis.

Un degré d'exposition ne fournit toutefois pas une évaluation précise de la sensibilité de l'économie belge à un choc tel que l'instauration d'un nouveau tarif douanier. Il faut pour ce faire disposer d'un modèle contraint par un ensemble de mécanismes choisis. Concrètement, il s'agit de déterminer à l'aide de paramètres la vulnérabilité de l'organisation des chaînes de production à ce choc. Nous avons réalisé des simulations sur la base d'un modèle dérivé de Tintlenot *et al.* (2018)⁽⁴⁾. Celui-ci se fonde sur les firmes individuelles et intègre l'ensemble des relations commerciales qu'elles entretiennent entre elles. Il prend donc en compte non seulement les effets directs sur les firmes en relation commerciale avec les États-Unis, mais également les effets indirects sur leur chaîne de fournisseurs et de clients belges. En outre, ce modèle en équilibre général évalue la baisse de revenus enregistrée au sein des firmes concernées, et il réduit la demande finale totale de l'économie au prorata. Une firme qui n'a aucun lien direct ou indirect avec les États-Unis est donc affectée lorsque la demande pour ses produits émanant de travailleurs qui, eux, sont touchés diminue.

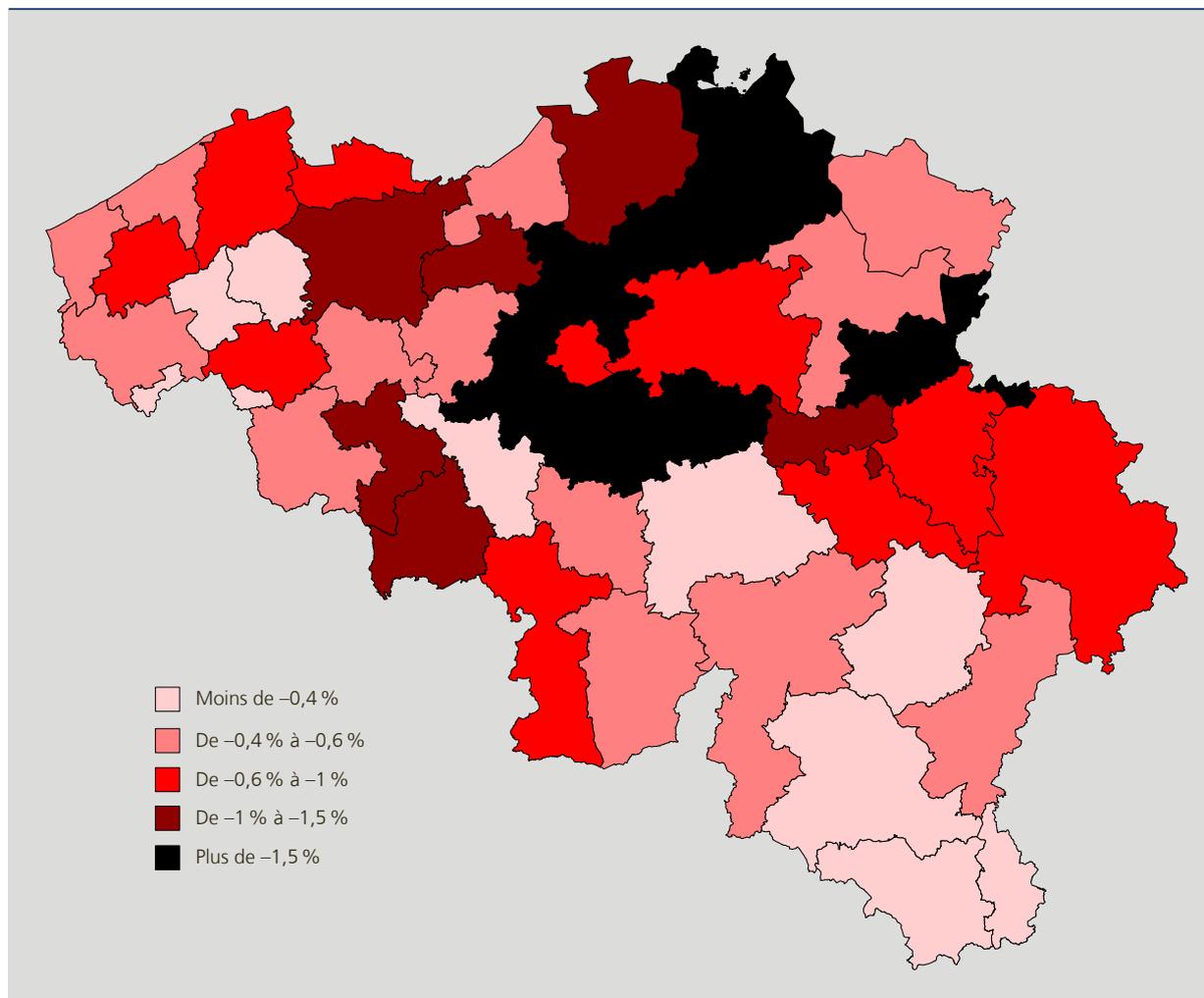
(1) Dans cet article, nous considérons toujours un PIB net des impôts moins les subventions sur les produits. Pour mémoire, ce concept équivaut à la valeur ajoutée totale, qui s'élevait en Belgique à 339,6 milliards d'euros en 2011. En ajoutant les impôts moins les subventions sur les produits, qui atteignaient 39,5 milliards d'euros en 2011, elle forme le PIB, qui se chiffrait donc à 379,1 milliards d'euros en 2011.

(2) Cette valeur totalise les contributions des exportateurs belges vers les États-Unis et celles de toute leur chaîne de fournisseurs belges.

(3) Cette valeur totalise les contributions des exportateurs belges vers des firmes étrangères qui exportent vers les États-Unis et celles de toute leur chaîne de fournisseurs belges.

(4) Précisons que la simulation ne prend pas en compte les effets indirects qui s'exercent au travers de pays tiers, et en particulier la baisse de la demande des pays partenaires à la suite de l'instauration du tarif douanier.

GRAPHIQUE 8 EFFETS SIMULÉS D'UN TARIF DOUANIER RÉCIPROQUE DE 10 %⁽¹⁾ SUR LE COMMERCE BELGIQUE-ÉTATS-UNIS
(pourcentages de variation de la valeur ajoutée du secteur privé, année de référence 2012)



Source : calculs propres dérivés de Tintlenot *et al.* (2018).

(1) Appliqué uniformément sur tous les produits, à l'exception de l'acier, pour lequel un tarif douanier de 25% sur les exportations belges a été appliqué pour se conformer à la mesure actuellement en vigueur.

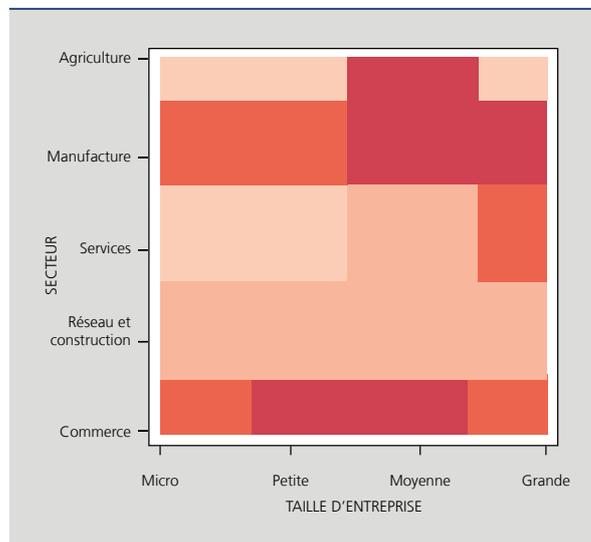
Le graphique 8 cartographie les effets estimés d'un tarif douanier de 10% sur les exportations belges vers les États-Unis et sur les importations belges en provenance des États-Unis. Parmi les zones géographiques les plus sensibles, on retrouve les arrondissements d'Anvers, Ath, Gand, Hal-Vilvorde, Malines, Mons, Nivelles, Termonde, Tongres, Turnhout et Waremme. L'impact agrégé sur l'économie belge est estimé à -1,0% de la valeur ajoutée.

Notons qu'au sein d'un même arrondissement, les firmes ne sont pas exposées de façon homogène. De manière générale, les grandes firmes manufacturières et les firmes de commerce de détail et de gros seraient les plus vulnérables. Les grandes firmes de services, d'agriculture et de réseau seraient également fragilisées, mais dans une moindre mesure. Ces résultats soulignent l'interconnexion des firmes entre elles. Des entraves aux échanges internationaux ne touchent pas que les exportateurs ou les importateurs, le plus souvent industriels, qui sont en première ligne, mais bien des pans entiers du réseau de production belge.

Ces premiers résultats fournissent une analyse globale du risque induit par les entraves au commerce avec les États-Unis. L'administration américaine a cependant ciblé des produits ou des pays d'origine spécifiques. Intéressons-nous à présent à ces chaînes de production et, en particulier, à l'acier et à l'aluminium, au commerce Chine-États-Unis et à l'automobile.

GRAPHIQUE 9 GRADATION PAR GRAND SECTEUR ET PAR TAILLE D'ENTREPRISE DES EFFETS SIMULÉS D'UN TARIF DOUANIER RÉCIPROQUE DE 10 % ⁽¹⁾ SUR LE COMMERCE BELGIQUE-ÉTATS-UNIS

(pourcentages de variation de la valeur ajoutée, année de référence 2012)



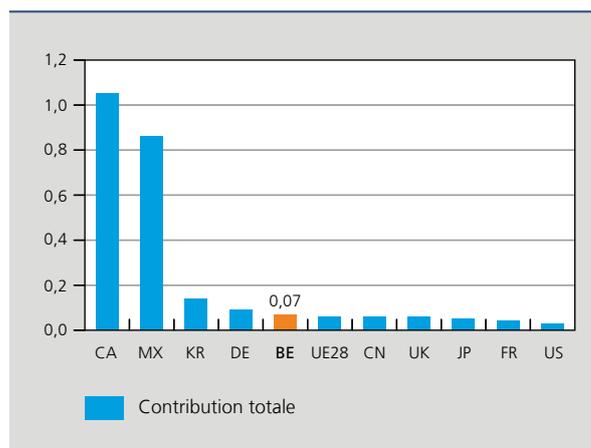
Source : calculs propres dérivés de Tintlenot *et al.* (2018).

(1) Appliqué uniformément sur tous les produits, à l'exception de l'acier, pour lequel un tarif douanier de 25 % sur les exportations belges a été appliqué pour se conformer à la mesure actuellement en vigueur.

Note : Les entreprises sont classées par taille : micro-entreprises (moins de 10 employés), petites entreprises (de 10 à 49 employés), moyennes entreprises (de 50 à 249 employés) et grandes entreprises (plus de 250 employés).

GRAPHIQUE 10 CONTRIBUTION AUX IMPORTATIONS AMÉRICAINES DE MÉTAUX DE BASE

(pourcentages du PIB ⁽¹⁾ du pays concerné, moyenne 2009-2011)



Source : calculs propres sur la base des données TIVA.

(1) Net des impôts moins les subventions sur les produits.

Note : Les valeurs présentées incluent les contributions directe et indirecte. Précisions que, dans le cas des métaux de base, la première est prédominante.

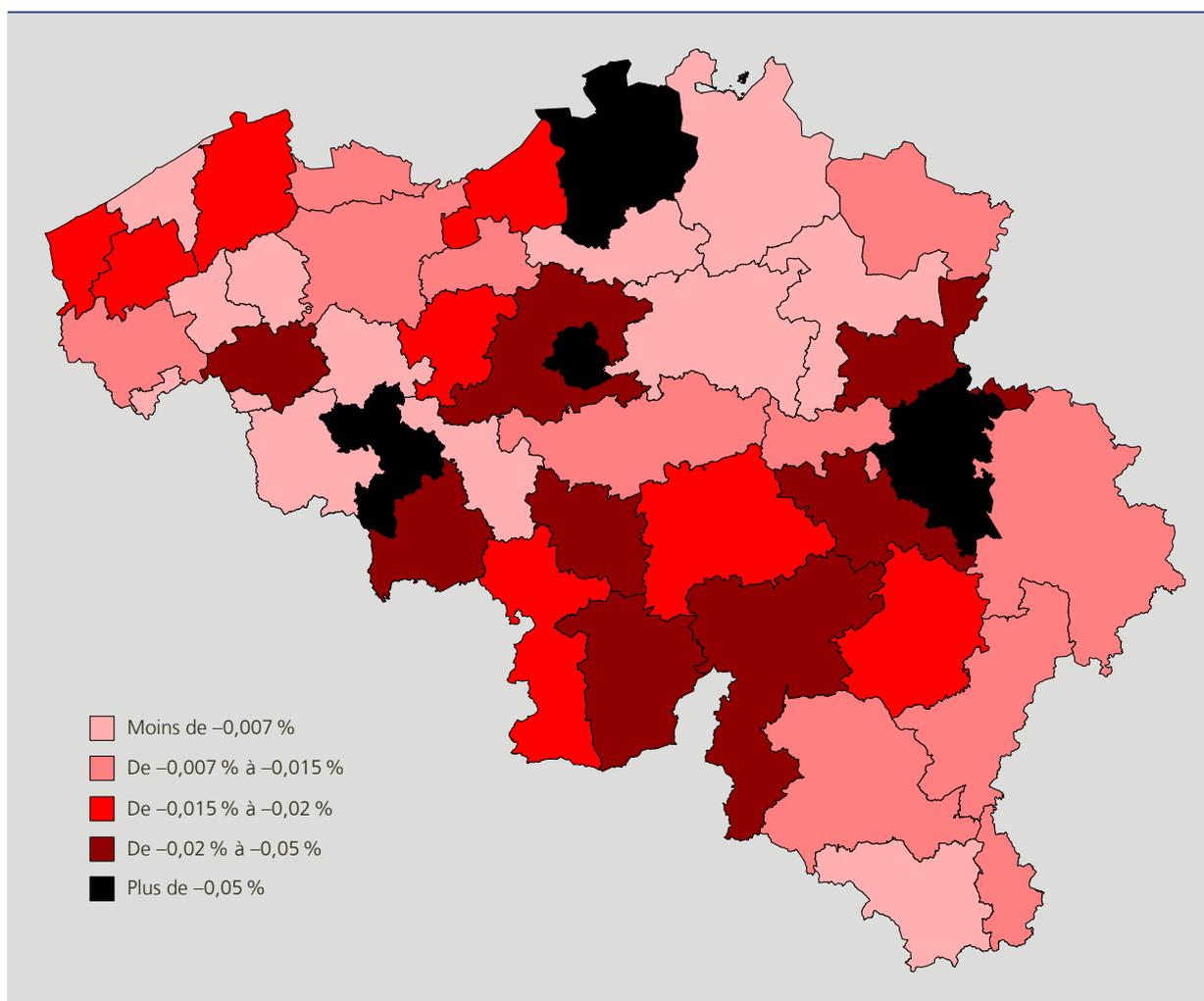
Acier et aluminium

La valeur ajoutée belge engagée dans les importations américaines de métaux de base représentait quelque 0,07 % du PIB belge sur la période 2009-2011. Or, l'acier et l'aluminium constituent environ la moitié des exportations belges de métaux de base vers les États-Unis, lesquelles englobent également le cuivre, le nickel, le zinc, etc. Le degré d'exposition spécifique à l'acier et à l'aluminium est donc moindre. Au final, si on ne doit pas sous-estimer l'impact négatif d'un tarif douanier sur les filières de l'acier et de l'aluminium, force est de constater que l'effet macroéconomique de ces barrières au commerce est très limité.

Selon notre simulation, les zones géographiques les plus sensibles aux tarifs douaniers de 25 % sur l'acier et de 10 % sur l'aluminium sont les arrondissements d'Anvers, Ath, Bruxelles, Charleroi, Courtrai, Dinant, Hal-Vilvorde, Huy, Liège, Mons, Philippeville et Tongres (cf. graphique 11). L'impact agrégé sur l'économie belge est estimé à -0,04 % de la valeur ajoutée.

GRAPHIQUE 11 EFFETS SIMULÉS D'UN TARIF DOUANIER SUR LES EXPORTATIONS BELGES VERS LES ÉTATS-UNIS DE 25 % SUR L'ACIER ET DE 10 % SUR L'ALUMINIUM

(pourcentages de variation de la valeur ajoutée du secteur privé, année de référence 2012)



Source: calculs propres dérivés de Tintlenot *et al.* (2018).

Commerce sino-américain

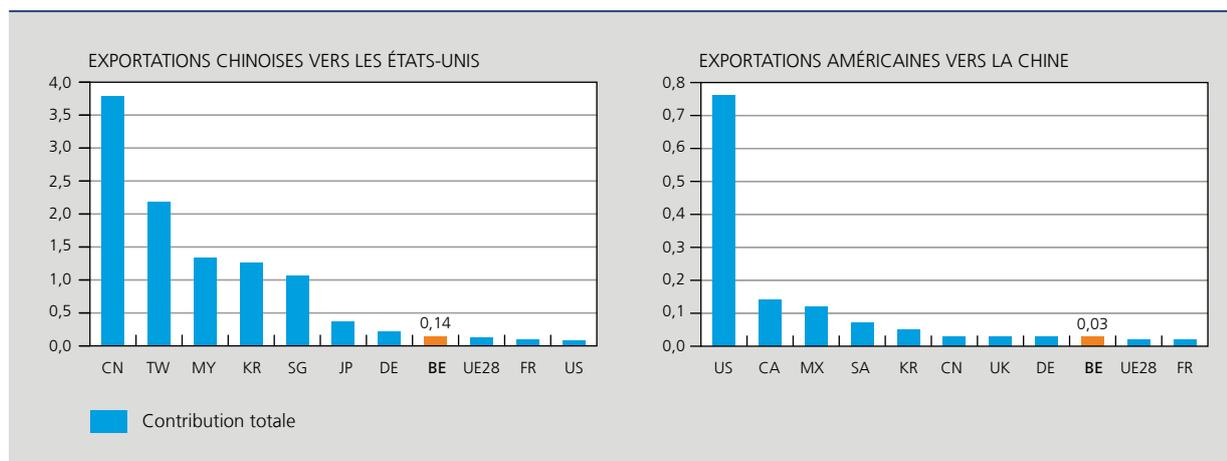
En tant que fournisseur de la Chine et des États-Unis, la Belgique est indirectement impliquée dans les échanges commerciaux entre ces deux pays. Elle contribuait aux exportations chinoises vers les États-Unis à hauteur de 0,14 % du PIB sur la période 2009-2011. Précisons que cette contribution est en partie indirecte, par exemple lorsque la Belgique exporte des pièces détachées vers un partenaire fournisseur de la Chine. Elle est spécifiquement impliquée dans les ventes chinoises d'équipements (électriques, informatiques ou optiques) à destination du marché américain.

Au niveau des exportations américaines vers la Chine, la contribution belge concerne principalement des produits chimiques et pharmaceutiques. Elle est globalement faible, atteignant à peine 0,03 % du PIB. La Belgique est dès lors cinq fois moins exposée aux exportations américaines vers la Chine qu'elle ne l'est aux ventes chinoises aux États-Unis. Il s'agit d'un résultat plutôt surprenant lorsqu'on sait que la Belgique exporte plus vers les États-Unis que vers la Chine⁽¹⁾.

Comment expliquer ce paradoxe apparent? La réponse réside dans l'ampleur du recours aux intrants étrangers dans la production destinée à l'exportation. Les importations américaines interviennent peu dans les productions à l'exportation. Elles sont davantage destinées à la consommation et aux investissements domestiques. En revanche, la Chine est typiquement un maillon intermédiaire dans les chaînes mondiale de valeur et ses importations contribuent intensément à ses productions à l'exportation. Comparativement aux fournisseurs des États-Unis, ceux de la Chine sont donc plus exposés aux filières à l'exportation⁽²⁾.

GRAPHIQUE 12 CONTRIBUTION AU COMMERCE CHINE-ÉTATS-UNIS

(pourcentages du PIB⁽¹⁾ du pays concerné, moyenne 2009-2011)



Source : calculs propres sur la base des données TIVA.

(1) Net des impôts moins les subventions sur les produits.

Note : Pour tous les pays tiers, les valeurs présentées concernent exclusivement des contributions indirectes. Pour la Chine dans le cas des exportations chinoises vers les États-Unis (graphique de gauche) et pour les États-Unis dans le cas des exportations américaines vers la Chine (graphique de droite), il s'agit naturellement exclusivement de contributions directes.

Automobile

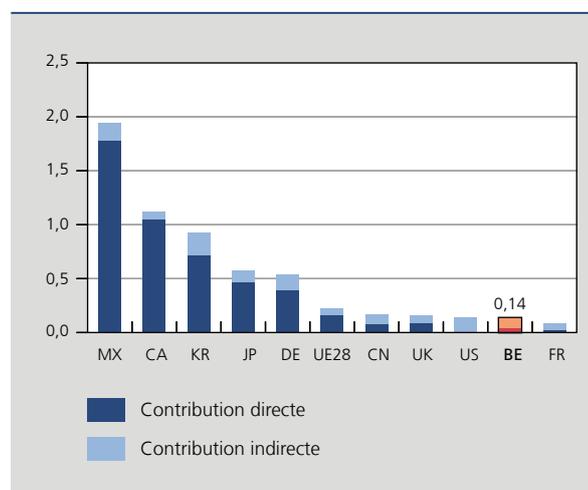
La valeur ajoutée belge engagée dans les importations américaines de véhicules automobiles, remorques et semi-remorques représentait quelque 0,14 % du PIB belge sur la période 2009-2011. Cette contribution est essentiellement indirecte, et elle pénètre le marché américain au travers des importations de voitures en provenance d'Allemagne et, dans une moindre mesure, de pays asiatiques.

(1) Ceci, que les exportations soient exprimées en flux bruts ou en valeur ajoutée.

(2) Nous n'avons pas réalisé de simulation à ce sujet. Un tel scénario nécessiterait en effet de déterminer les firmes et les produits belges qui sont indirectement touchés par des barrières au commerce sino-américain, ce qui est un exercice particulièrement difficile.

GRAPHIQUE 13 CONTRIBUTION AUX IMPORTATIONS AMÉRICAINES DE VÉHICULES

(pourcentages du PIB⁽¹⁾ du pays concerné, moyenne 2009-2011)



Source: calculs propres sur la base des données TIVA.

(1) Net des impôts moins les subventions sur les produits.

Conclusion

La nouvelle politique commerciale américaine s'inscrit dans la droite ligne des promesses de campagne du président Trump. Elle s'appuie sur un large soutien de l'électorat républicain pour « servir au mieux les intérêts américains », conformément au désormais célèbre slogan de politique étrangère « America first ». La défiance marquée de l'administration Trump à l'égard de l'OMC et du multilatéralisme en général témoigne de la place qu'elle accorde à la souveraineté nationale et reflète sa volonté d'exploiter pleinement le poids des États-Unis dans les négociations internationales. Aussi diverses soient elles, les actions entreprises en matière de commerce se rassemblent largement autour d'un même objectif: celui de promouvoir l'activité et l'emploi aux États-Unis. Il en va ainsi de la volonté affirmée de renégocier l'accord de libre-échange nord-américain comme de la hausse des droits de douane sur l'acier et sur l'aluminium ou encore des barrières tarifaires imposées aux produits chinois.

Nous montrons dans cet article que l'impact de ces mesures sur l'économie belge est relativement limité. La valeur ajoutée belge engagée dans les importations américaines de métaux de base – qui incluent l'acier et l'aluminium – se chiffre par exemple à 0,07 % du PIB belge. Il ne faudrait cependant pas sous-estimer l'incidence négative sur les filières concernées et sur leurs chaînes de fournisseurs. La simulation que nous avons menée montre que les arrondissements d'Anvers, Ath, Bruxelles, Charleroi, Courtrai, Dinant, Hal-Vilvorde, Huy, Liège, Mons, Philippeville et Tongres sont les plus vulnérables.

Nous révélons par ailleurs que la Belgique est près de cinq fois plus exposée aux ventes chinoises sur le marché américain que l'inverse, alors que les exportations belges vers la Chine sont nettement inférieures à celles vers les États-Unis. Ce paradoxe apparent témoigne du poids des exportations chinoises vers les États-Unis en comparaison des flux opposés. Il reflète également des différences fondamentales dans la contribution des intrants étrangers à la production à l'exportation de ces deux pays. Les importations américaines interviennent peu dans les filières à l'exportation. Elles sont davantage destinées à la consommation et aux investissements domestiques. En revanche, la Chine est typiquement un maillon intermédiaire dans les chaînes mondiale de valeur et ses importations contribuent intensément à ses exportations.

En dépit de leur caractère inédit, les barrières tarifaires dressées jusqu'ici par les États-Unis et les représailles de leurs partenaires commerciaux ne représentent qu'une fraction du commerce international et ont somme toute une portée macroéconomique réduite. Il convient cependant de souligner leurs inévitables effets redistributifs, leurs coûts en

termes de réorganisation de la production et de hausse de l'incertitude, ainsi que leurs conséquences négatives pour la productivité à plus long terme. La mise à exécution des menaces pesant sur l'ensemble des exportations chinoises et sur le secteur automobile, et l'éventuelle escalade protectionniste qui s'ensuivrait seraient autrement plus dommageable pour l'économie mondiale.

Bibliographie

Acemoglu D., D. Autor, D. Dorn, G.H. Hanson et B. Price (2016), *Import Competition and the Great US Employment Sag of the 2000s*, *Journal of Labor Economics*, 34(1), January.

Ahmad N. (2013), « Measuring trade in value-added, and beyond », prepared for the Conference on « Measuring the Effects of Globalization », *OECD*, Paris

Baker S.R., N. Bloom et S.J. Davis (2016), « Measuring Economic Policy Uncertainty », *Quarterly Journal of Economics*, November, 1593-1636.

Baldwin R. et J. Lopez-Gonzales (2013), *Supply-chain trade: a portrait of global patterns and several testable hypotheses*, NBER, Working paper 18957, April.

Bollen J. et H. Rojas-Romagosa,(2018), « Trade Wars: Economic impacts of US tariff increases and retaliations – An international perspective », *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis – CPB*, Bollen, Johannes, July.

Bown C. (2017), « Steel, aluminum, lumber, solar: Trump's stealth trade protection », *Peterson Institute for International Economics, policy brief*, 17-21, June

Bown C. (2018a), « Trump's Steel and Aluminum Tariffs: How WTO Retaliation Typically Works », *Peterson Institute for International Economics*, March 5

Bown C. (2018b), « Europe Is Pushing Back against Trump's Steel and Aluminum Tariffs. Here's How », *Peterson Institute for International Economics, PIIE op-eds*, March 9

Bown C. (2018c), « US Steel Is Already Highly Protected from Imports », *Peterson Institute for International Economics, charts*, March 15

Bown C. (2018d), « The accumulating self-inflicted wounds from Trump's unilateral trade policy », in "US-China Economic Relations: From Conflict to Solutions-Part I", *Peterson Institute for International Economics, PIIE Briefing18-1*, 7-21, June.

Carney M. (2018), *From protectionism to prosperity*, Speech at the Northern Powerhouse Business Summit – Great exhibition of the North, July 5.

CE (2018), *L'Union européenne adopte des mesures de rééquilibrage en réponse aux droits de douane imposés sur l'acier et l'aluminium par les États-Unis*, communiqué de presse, 20 juin 2018

Elms D.K. et P. Low (2013), *Global value chains in a changing world*, WTO.

Fisher K. (2018), *Trade War – What trade war?*, Opinion, Financial Times, 26 July.

FOMC (2018), *Minutes of the Federal Open Market Committee*, July 31-August 1.

Foster-McGregor N. et R. Stehrer (2013), « Value Added Content of Trade: A Comprehensive Approach », *Economics Letters*, August, 120(2), 354-357.

Grossman R. S. et C.M. Meissner (2010), « International aspects of the Great Depression and the crisis of 2007: similarities, differences, and lessons », *Oxford Review of Economic Policy*, 26(3), 318-338.

Gunessee S., C. Milner et Z. Niu (2018), « Growing non-tariff and overall protection », *VOX CEPR Policy Portal*, 19 June.

- Handley K. et N. Limao (2017), « Trade under T.R.U.M.P. policies », *Economics and policy in the age of Trump*, Vox EU book, 141-152.
- Hufbauer G. et E. Jung (2016), « Evaluating Trump's trade policies », *VOX CEPR Policy Portal*, 29 September.
- IMF (2016), « Global Trade: What's behind the Slowdown ? », *World Economic Outlook: Subdued Demand – Symptoms and Remedies*, Washington, October, 63-119.
- IMF (2018), « World Economic Outlook », July update.
- Jackson J. K. (2018), *Trade Deficits and U.S. Trade Policy*, Congressional Research Service 7-5700, June 28.
- Javorsek M. (2016), *Asymmetries in International Merchandise Trade Statistics: A case study of selected countries in Asia-Pacific*, ARTNET Working Paper Series, 156.
- Johnson R.C. (2014), « Five Facts about Value-Added Exports and Implications for Macroeconomics and Trade Research », *Journal of Economic Perspectives*, 28(2), 119-142.
- Jones, B. (2018), « Americans are generally positive about free trade agreements, more critical of tariff increases », *Pew Research Center*, May 10.
- Kandel M. (2018), *Les États-Unis et le monde. De George Washington à Donald Trump*, avril.
- Keynes S. et C.P. Bown (2018), *Zeroing: The Biggest WTO Threat You've Never Heard Of*, Peterson Institute for International Economics, July.
- Koopman R., Z. Wang, S.J. Wei (2014), « Tracing value-added and double counting in gross exports », *American Economic Review*, 104(2), 459-94, February.
- Lakner C. et B. Milanovic (2013), *Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession*, The World Bank, Working Paper 6719.
- Lester S. et I. Manak (2018), « The Rise of Populist Nationalism and the Renegotiation of NAFTA », *Journal of International Economic Law*, Oxford University Press, 21(1), 151-169.
- Morrison, W. M. (2018), « China-U.S. trade issues », Congressional Research Service report 7-5700, July 30.
- Schneider-Petsinger M. (2017), *Trade policy under president Trump, implications for the US and the World*, Chatham House, Research paper, November.
- Senses M. (2017), « Globalisation an US labour markets », *VOX CEPR Policy Portal*, 6 August.
- Stahl J. (2016), *Donald Trump a trouvé le talon d'Achille d'Hillary Clinton*, Slate, 4 mai.
- Timmer M. P., B. Los, R. Stehrer et G.J. de Vries (2013), « Fragmentation, Incomes and Jobs: An Analysis of European Competitiveness », Oxford Academic, *Economic Policy*, August, 28(76), 613-661.
- Timmer M.P., B. Los, R. Stehrer et G.J. de Vries (2016), *An Anatomy of the Global Trade Slowdown based on the WIOD 2016 Release*, GGDC Research Memorandum, 162.
- Tintelnot F., A. K. Kikkawa, M. Mogstad et E. Dhyne (2018), *Trade and Domestic Production Networks*, mimeo.
- USTR (2017), *2017 Trade Policy Agenda of the President of the United States*, Office of the United States Trade Representative.

Vandenbussche H., W. Connell Garcia, W. Simons et E. Zaurino (2017), *America first! What are the job losses for Belgium and Europe?*, KU Leuven, Vives Discussion Paper 57, January.

