

Dialogue &co épisode 4 (1/2) – Le retour du protectionnisme – Enjeux et mise en perspective

VOIX OFF

Bienvenue dans Dialogue Éco. Dans cet épisode et dans le prochain, tous deux enregistrés le 7 février 2025, trois voix tenteront d'apporter un éclairage économique à une thématique qui occupe beaucoup l'espace médiatique et politique, le protectionnisme. Avec de nombreuses annonces durant sa campagne et depuis son investiture, Donald Trump a mis le protectionnisme sur le devant de la scène, en particulier les droits de douane, qui en sont la partie la plus visible.

Dans ce premier épisode, Hervé Le Bihan, directeur des études et de la coopération internationale, et Antoine Berthou, responsable des études macroéconomiques internationales, répondent aux questions de Lucile Rive, en charge de la production des podcasts à la Banque de France. Ils inscrivent la politique commerciale américaine actuelle dans l'histoire de l'organisation du commerce mondial. Bonne écoute !

LUCILE RIVES

Bonjour, Hervé Le Bihan.

HERVÉ LE BIHAN

Bonjour Lucile.

LUCILE RIVES

Bonjour Antoine Berthou.

ANTOINE BERTHOU

Bonjour.

LUCILE RIVES

Alors avant de commencer, au regard du rythme des annonces, il faut peut-être rappeler que ces deux épisodes de Dialogue Éco sont enregistrés le 7 février 2025. Et donc Hervé Le Bihan, où en est-on à ce jour des annonces du président Trump en matière de droits de douane ?

HERVÉ LE BIHAN

Pour commencer, Lucile, il faut donc préciser qu'à ce jour, donc le 7 février 2025, il demeure de grandes incertitudes sur les mesures qui vont être effectivement appliquées. Parce que pendant la campagne présidentielle américaine, le candidat Trump avait évoqué des droits de douane de l'ordre de 60% sur la Chine et de 10 à 20% sur les autres partenaires. Et puis au début février, le président Trump a cette fois annoncé des décrets prévoyant

l'application de droits de douane de 25%, cette fois sur le Canada et le Mexique, et de 10% sur la Chine. L'objectif était en particulier de faire pression sur les gouvernements mexicains et canadiens sur les sujets de trafic de stupéfiants et de migration illégale. Des concessions ayant été obtenues de la part du Mexique et du Canada, les mesures douanières ont été à ce jour suspendues. Mais le risque de nouvelles hausses de droits de douane demeure complètement dans le paysage et elle pourrait probablement concerner d'autres partenaires des États-Unis comme l'Union européenne.

LUCILE RIVES

Alors Hervé, ce sont donc des mesures qui visent les partenaires commerciaux importants des États-Unis. Est-ce qu'on assiste à un bouleversement du commerce mondial ?

HERVÉ LE BIHAN

C'est une grande question. Ça dépend de la taille du choc, mais elle est potentiellement importante. Pour revenir sur ce que sont les droits de douane, c'est une taxe sur les produits importés. Actuellement, le niveau est d'environ 0% à l'intérieur de l'Amérique du Nord. Si les droits de douane passent à 25%, comme envisagé par Trump, alors par exemple, une automobile construite au Mexique et vendue aux États-Unis, 40 000 dollars, verra son prix de vente passer à 50 000 dollars si les autres déterminants du prix ne changent pas, ce dont on pourra discuter. Donc, il faut aussi prendre en compte les coûts indirects, c'est-à-dire les coûts pour les entreprises qui achètent des consommations intermédiaires à l'étranger, surtout dans un contexte où les biens peuvent passer plusieurs fois la frontière, ce qui renforcerait considérablement les coûts de production aux États-Unis y compris.

LUCILE RIVES

Donc c'est un choc potentiellement important. Antoine Berthou, est-ce que s'inscrire dans une perspective historique longue peut nous aider à apprécier dans quelle mesure on assiste à une remise en cause du libre-échange à l'échelle mondiale ?

ANTOINE BERTHOU

Oui, c'est vrai, il faut essayer de se remettre un petit peu dans cette perspective. Et ce que l'on voit aujourd'hui avec la nouvelle politique commerciale américaine, c'est un changement majeur, au moins dans le discours, par rapport à la tendance historique que l'on a observée sur longue période, au moins depuis la moitié du XIXe siècle. Ce que l'on sait, c'est que les échanges commerciaux ont été considérablement facilités depuis le XIXe siècle, avec un abaissement des barrières aux échanges. Et cet abaissement des barrières aux échanges, il a pris plusieurs formes. D'une part, une diminution des droits de douane, ce qu'on appelle la politique commerciale. Et puis, d'autre part, aussi une diminution des coûts de transport et de communication qui ont fait progresser rapidement le commerce. On peut donner un exemple qui est intéressant, c'est la création du télégraphe transatlantique en 1866 qui a permis de faciliter la fixation des prix sur les marchandises qui étaient échangées.

Donc, si l'on essaie de mesurer un petit peu la politique commerciale et le protectionnisme, on peut prendre appui sur les données qui sont publiées par la Banque mondiale, qui

permettent de calculer sur l'ensemble des produits importés une moyenne simple de tous les droits de douane, qu'on appelle les droits de douane de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire les droits de douane qui s'appliquent dans le cas général hors accord de libre-échange, hors mesure de rétorsion, par exemple dans le cas de l'anti-dumping. Donc ça nous donne une mesure de la protection, et donc à partir de cette mesure, il en ressort que les droits de douane moyens sont autour de 2 à 3% dans les économies avancées. C'est notamment le cas pour les États-Unis, l'Union européenne ou le Japon. Toujours dans le cas général, sans tenir compte des accords commerciaux.

Les droits de douane dits de la nation la plus favorisée, donc encore dans ce cas général, sont plus élevés parmi les économies émergentes. Et la protection reste particulièrement élevée, notamment dans le domaine agricole, via les droits de douane et autres barrières non tarifaires. On peut prendre l'exemple des quotas d'importation, par exemple. Mais les progrès sont considérables avec l'ouverture des économies. Si on prend l'exemple de l'Inde, l'Inde avait en 1990 un niveau de droit de douane moyen de 80%, ce qui est très élevé, contre 14% aujourd'hui après une série de mesures d'ouverture commerciale et après plusieurs crises économiques. On trouve des progrès comparables dans la plupart des économies émergentes, tandis que les économies avancées se sont ouvertes après la Seconde Guerre mondiale. On a aussi l'exemple de la Chine, qui a rejoint l'Organisation mondiale du commerce en 2001. Et toutes ces avancées, toutes ces mesures d'ouverture ont considérablement facilité les échanges mondiaux.

Mais il y a en effet, et donc c'était un petit peu le sujet de notre conversation aujourd'hui, une remise en cause du libre-échange, car les effets qu'il produit sur les économies sont contestés, notamment en raison de la répartition des gains qui sont constatés.

LUCILE RIVES

Alors Hervé, pour planter le décor historique du libre-échange, est-ce que vous pouvez nous expliquer comment la théorie économique explique que le libre-échange s'est imposé progressivement depuis le milieu du XIXe siècle ?

HERVÉ LE BIHAN

Oui Lucile, il existe des gains au libre-échange qui résultent de la spécialisation des économies. En fait, l'idée qu'il existe entre pays des avantages comparatifs et un gain à la spécialisation et à l'échange est très ancienne. Elle a été initiée par les économistes illustres Adam Smith et David Ricardo entre la fin du XVIIIe et le début du XIXe siècle. Typiquement, la spécialisation va se faire sur des secteurs dits d'avantages comparatifs, c'est-à-dire des secteurs de l'économie disposant d'un avantage en prix en comparaison des concurrents. Cette spécialisation va rendre la production plus efficace à l'échelle mondiale et ça va permettre d'augmenter les revenus et la consommation au niveau global. Par exemple, la production aéronautique mondiale est très concentrée dans quelques pays dont la France et les États-Unis. On ne va pas produire des avions dans tous les pays parce que cette production nécessite tout un écosystème combinant du capital et des connaissances très spécifiques. Or, peu de pays sont en mesure de réunir des conditions idéales. Le même raisonnement s'applique pour de nombreuses industries de pointe comme les

biotechnologies, mais aussi dans des secteurs plus traditionnels, intensifs en main-d'œuvre, par exemple le secteur de l'habillement, ou en ressources naturelles, comme l'agriculture ou l'extraction.

Avec la baisse des obstacles au commerce, l'organisation de la production est devenue plus complexe. On a vu se développer ce qu'on appelle des chaînes de valeurs internationales. La production d'un téléphone portable, d'une voiture, d'un avion ou d'une éolienne nécessite d'assembler un grand nombre de pièces et de composants qui peuvent être produits dans plusieurs pays. Chaque chaîne de valeurs réunit un grand réseau d'entreprises liées via des relations contractuelles ou intégrés dans de grands groupes d'entreprises multinationales. Cette organisation qui bénéficie de coûts de communication, de transport ou de droits de douane relativement faibles a permis de réaliser des gains de productivité importants. Elle a amélioré l'efficacité productive de nos économies et donc généré des revenus à l'échelle macroéconomique, ce qui a permis d'accroître le bien-être des consommateurs au niveau global.

LUCILE RIVES

Antoine, on comprend que le libre-échange et la spécialisation des économies génèrent des gains à l'échelle macroéconomique, à l'échelle globale, mais il y a aussi des pertes.

ANTOINE BERTHOU

Oui, il y a des perdants et des gagnants. Et donc, du côté des perdants, on voit bien que la spécialisation se fait au détriment de certains secteurs ou d'entreprises qui sont les moins performants, les moins performants pour l'économie qui s'ouvre. Donc, cette mutation de la structure de production n'est pas entièrement attribuable au commerce international. Le déclin de certaines industries s'explique aussi par d'autres facteurs, notamment les progrès technologiques. On cite souvent l'exemple de la robotisation ou l'évolution des structures de consommation. Mais les travaux des économistes montrent aussi que la concurrence des pays à bas salaires, notamment en lien avec l'entrée de la Chine dans l'OMC en 2001, a bien conduit à une diminution de l'emploi dans les industries exposées, dans des pays comme les États-Unis, mais aussi en France ou ailleurs en Europe.

Malgré les emplois perdus, ce qui est important de rappeler, c'est que d'autres emplois ont été créés dans les secteurs où les pays avaient des avantages comparatifs. Donc ils sont à l'origine du gain macroéconomique dont on parlait tout à l'heure, mais il existe des coûts de transition dans la mesure où les qualifications requises dans le secteur qui gagne ne sont pas forcément en adéquation avec l'offre d'emploi sur le marché du travail. Donc ça peut conduire à une demande accrue de protection de la part des perdants, en particulier dans les bassins d'emploi ayant connu des mutations très marquées au cours des années passées.

LUCILE RIVES

Et cette contestation des effets du libre-échange, on la retrouve aux États-Unis, Hervé Le Bihan ?

HERVÉ LE BIHAN

Alors, les contestations du libre-échange ne sont pas spécifiques aux États-Unis, mais elles ont trouvé, outre-Atlantique, une traduction dans la politique commerciale avec des mesures protectionnistes dès le premier mandat de Donald Trump. Ces mesures ont en fait été conservées et prolongées sous la présidence Biden, avec des premières vagues de droits de douane qui ont ciblé notamment la Chine entre 2018 et 2020. Le niveau de droits de douane moyen, celui qu'évoquait Antoine tout à l'heure, des États-Unis a progressé. Il est aujourd'hui de l'ordre de 5%. Alors, lors de la campagne présidentielle en 2024, Donald Trump a promis un renforcement très important du protectionnisme américain. Ça visait à rééquilibrer le déséquilibre extérieur, mais également d'obtenir des gains géopolitiques. Si cette proposition était in fine appliquée, ça reviendrait à mettre les droits de douane des États-Unis à un niveau équivalent à celui de l'entre-deux-guerres.

LUCILE RIVES

Antoine Berthou, vous avez évoqué tout à l'heure l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce. Est-ce que vous pouvez nous expliquer ce qu'est cette organisation ? Et dans ce cadre, est-ce que les pays restent libres de mettre en œuvre les politiques commerciales qu'ils souhaitent ?

ANTOINE BERTHOU

Alors, il existe un certain nombre de règles qui encadrent le commerce mondial, de biens ou de services. Les échanges de biens et de services entre pays sont encadrés par ce qu'on appelle le GATT, un ensemble d'accords qui a été signé en 1947, donc dans l'immédiate après-guerre, et qui sont aujourd'hui sous la responsabilité de l'Organisation mondiale du commerce, l'OMC, qui a été créée en 1995. La plupart des pays sont signataires de ces accords, qui encadrent le commerce mondial de marchandises, de services, les droits de propriété intellectuelle, mais aussi désormais, et c'est important dans l'économie digitalisée dans laquelle on vit, le commerce digital de biens ou de services. Ces règles doivent être transparentes et empêchent, dans le cas général, toute forme de discrimination. On parlait tout à l'heure du droit de la nation la plus favorisée, c'est un petit peu cette idée.

Cette organisation dispose d'un organe de règlement des différends qui juge des litiges et peut, dans certains cas, autoriser des mesures de rétorsion. Donc là, on va sortir de ce cas général de la nation la plus favorisée. Par exemple, il y a des droits anti-dumping qui permettent de compenser les pratiques qui conduiraient un concurrent à vendre des produits sur marché extérieur, sur ses marchés d'exportation, à des prix inférieurs à celui de son marché national. Donc c'est l'idée de discrimination que l'on retrouve dans les règles de l'OMC. Donc ces règles, elles ont un impact considérable sur le commerce mondial. Par exemple, il y a des travaux académiques qui ont montré qu'au moment de l'entrée de la Chine dans l'OMC en 2001, la hausse du commerce avec les États-Unis s'explique non pas en raison d'un abaissement des barrières aux échanges, puisque ces barrières étaient déjà faibles, mais d'une baisse de l'incertitude sur les droits de douane appliqués aux exportateurs chinois, car ces droits de douane étaient auparavant reconduits chaque année par un vote du Congrès américain.

LUCILE RIVES

Mais alors pourquoi, en dépit de l'existence de cette organisation, on assiste à une hausse des mesures protectionnistes ?

ANTOINE BERTHOU

L'OMC joue aujourd'hui un rôle moins central que dans le passé pour deux raisons. D'une part, les sujets sont devenus plus complexes et des acteurs majeurs du commerce mondial comme les États-Unis et l'Union européenne nouent des relations commerciales via des accords commerciaux bilatéraux. Par exemple, récemment, l'accord Union européenne-Mercosur, mais l'Union européenne a aussi signé un certain nombre d'accords avec la Corée, le Japon et beaucoup de partenaires. Et ces accords leur permettent de fixer des objectifs plus ambitieux que les règles du commerce mondial encadrées par l'OMC, par exemple des normes sociales et environnementales plus ambitieuses. D'autre part, l'OMC est affaiblie en raison du non-renouvellement des juges de la Cour d'appel de l'organe de règlement des différends qui empêche cette organisation, l'OMC, d'arbitrer les litiges.

Dans l'ensemble, le commerce mondial a été secoué ces dernières années par des chocs importants, dont certains résultent de décisions politiques. On a cité la hausse des droits de douane des États-Unis qui ont ciblé sous le premier mandat de Donald Trump un grand nombre de produits importés, à commencer par les machines à laver, les panneaux solaires ou l'acier, aussi un grand nombre de partenaires au-delà de la Chine. L'Union européenne a été ciblée aussi par ces taxes. Plus récemment, les batteries et les véhicules électriques sous Joe Biden ont été ciblées par de nouvelles taxes, en particulier pour les importations depuis la Chine.

LUCILE RIVES

Alors, le commerce mondial a été récemment secoué, Antoine Berthou, et ce n'est pas du seul fait des décisions américaines.

ANTOINE BERTHOU

Effectivement donc au-delà des États-Unis, on a d'autres exemples d'entraves aux échanges qui ont secoué un petit peu l'économie mondiale. On peut citer l'exemple du Brexit qui a modifié la règle commerciale entre l'Union Européenne et le Royaume Uni, les sanctions internationales ciblant des échanges avec la Russie dès 2014 avec la première agression de l'Ukraine et puis aussi depuis évidemment février 2022, ou la Chine, qui a eu recours fréquemment à des restrictions sur les exportations de matériaux critiques. Elles ont ciblé, par exemple, le Japon en 2010, plus récemment, les exportations de gallium et germanium, qui sont largement utilisées dans les process industriels. Et tout ça fragilise considérablement les chaînes de valeur mondiales.

LUCILE RIVES

Ce sont ces chaînes de valeurs qui se sont aussi complexifiées, qui rendent l'imposition de droits de douane encore plus pénalisant ?

HERVÉ LE BIHAN

C'est particulièrement le cas dans le continent nord-américain, où entre le Mexique, le Canada et les États-Unis, il y a tout un circuit, notamment dans l'industrie automobile, puisque ce n'est pas effectivement la valeur ajoutée qui est taxée, c'est la production.

LUCILE RIVES

Mais Hervé, est-ce qu'il ne faudrait pas alors protéger ces industries qui deviennent moins performantes ? Et plus généralement, est-ce qu'il y a des situations dans lesquelles le protectionnisme apparaît justifié ?

HERVÉ LE BIHAN

Pour la plupart des économistes, la protection d'industries déclinantes reviendrait en fait à annuler les gains à l'ouverture au commerce. A l'inverse, de nombreux économistes conviennent qu'il peut être utile pour un pays de protéger des industries dites naissantes pour favoriser leur développement. La difficulté est cependant d'identifier ce qu'est une industrie naissante avec un réel potentiel de développement.

LUCILE RIVES

Merci Hervé Le Bihan.

HERVÉ LE BIHAN

Merci Lucile.

LUCILE RIVES

Merci Antoine Berthou.

ANTOINE BERTHOU

Merci.

VOIX OFF

Merci à toutes et tous de nous avoir écoutés. Dans le prochain épisode de Dialogue Éco, Hervé Le Bihan et Antoine Berthou explorent les conséquences économiques de la politique commerciale américaine sur les États-Unis et également sur la France et la zone euro. Sur vos plateformes d'écoute, n'oubliez pas de nous laisser des commentaires et des étoiles. À bientôt pour le prochain épisode de Dialogue Éco.