

Question d'Europe
n°526
09 septembre 2019

L'Europe dans la guerre commerciale sino-américaine

Cecilia BELLORA

La politique commerciale des États-Unis est en train de déstabiliser profondément le système commercial international. L'Union européenne se bat pour le maintien de la stabilité du système, fortement menacée.

Dès mars 2018, les États-Unis ont mis en place une succession de mesures protectionnistes, principalement à l'encontre de la Chine. À ce jour, près de 70%^[1] des importations américaines en provenance de Chine sont soumises à des droits additionnels. Le droit de douane moyen appliqué par les États-Unis aux importations de biens chinois est désormais de 21,2%, alors qu'il était de 3,1% fin 2017^[2]. De même, la Chine ayant riposté à chacune des mesures américaines, le tarif moyen appliqué aux biens importés américains est de 21,8% en septembre 2019, alors qu'il était de 8% début 2018. Ainsi, dès qu'on entend « guerre commerciale », on pense au bras de fer entre les États-Unis et la Chine.

Dans cette « guerre », l'Union européenne n'est pas complètement en reste. D'abord, parce qu'elle a été directement concernée par l'une de ces batailles et qu'elle risque d'être la cible d'une des prochaines. Ensuite, parce qu'une mesure de protection commerciale a toujours des effets indirects, même sur les produits et les pays qui ne sont pas directement visés. Ceci est d'autant plus vrai dans un monde où les économies sont reliées par des chaînes de valeurs très fragmentées. Enfin, parce que les tensions commerciales ont un impact sur le système commercial international, déjà en crise par ailleurs. Les échanges internationaux sont désormais soumis à une incertitude beaucoup plus grande qu'à celle qui prévalait dans un système régi par des règles bien définies et indépendantes, au moins sur le court terme, des rapports de force entre États. Dans ce nouveau contexte, quel peut donc être le positionnement de l'Union européenne, premier acteur du commerce mondial ?

GUERRE COMMERCIALE : OÙ EN SOMMES-NOUS ? DE QUOI PARLE-T-ON ?

Le protectionnisme mis en œuvre par le président américain Donald Trump n'est pas une surprise totale : il avait été annoncé pendant la campagne électorale le 28 juin 2016, en Pennsylvanie. La plupart des changements de la politique commerciale américaine qui ont eu lieu y figuraient. Tout d'abord, le retrait des États-Unis de l'accord Transpacifique (TPP en anglais, Trans-Pacific Partnership), accord de libre échange qui devait regrouper 12 pays du pourtour de l'océan Pacifique ; cet accord a été rebaptisé depuis Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) et signé en mars 2018 par les 11 autres partenaires. Ensuite la renégociation de l'Accord de Libre Échange Nord-Américain (ALENA), qui lie les États-Unis, le Canada et le Mexique, ou encore la volonté de puiser dans l'arsenal législatif américain pour disposer de mesures permettant de réduire les échanges avec la Chine, avec en toile de fond une focalisation excessive sur le déficit commercial.

Néanmoins, depuis mars 2018, il est apparu plus clairement que le changement allait être radical, dans la forme, mais également dans le fond, et qu'il allait avoir des impacts indélébiles sur le système commercial international. C'est à cette date que les premiers droits additionnels ont été imposés. Ils visaient les importations américaines d'aluminium et d'acier, pour une valeur de 50 milliards \$, au nom de la sécurité nationale.

1. Tous les chiffres donnés font référence aux montants échangés en 2017, dernière année où les échanges n'étaient pas affectés par les mesures américaines, mises en place à partir de mars 2018.

2. Bown, C. (2019), *US-China Trade War: The Guns of August*, Trade and Investment Policy Watch, Peterson Institute for International Economics, 26 August 2018

Trois vagues de mesures spécifiques contre la Chine, en représailles contre la politique industrielle chinoise, ont suivi sur des montants croissants : d'abord 50 milliards \$ d'importations entre juillet et août 2018, puis 200 milliards \$ en septembre 2018 et enfin 300 milliards \$ (en deux vagues) à partir de septembre 2019. En outre, au mois de mai 2018, une enquête sur les importations d'automobiles, toujours au nom de la sécurité nationale, a été ouverte : l'issue n'en est pas encore connue, mais elle peut être lourde de conséquences pour l'Union européenne, premier exportateur vers les États-Unis. Enfin, en juillet 2019, une autre enquête a été initiée, visant spécifiquement la France, en représailles contre le vote de la loi prévoyant l'imposition d'une taxe sur les services numériques[3]. Plusieurs éléments sont nouveaux dans ces différentes mesures : les outils de l'arsenal législatif américain mobilisés et les raisons invoquées, les montants de commerce affectés et les modalités de mise en œuvre, toujours incertaines jusqu'à leur entrée en vigueur.

Lors de la première bataille en mars 2018, les États-Unis ont imposé des droits de douane additionnels sur les importations d'acier et d'aluminium (respectivement 25% et 10%).

Premier élément marquant, cette mesure concerne l'ensemble des pays exportateurs (à la seule exception de l'Australie), et pas uniquement la Chine, cible désignée et attendue par les autres acteurs du commerce international. Elle affecte 50 milliards d'importations américaines. Les premiers fournisseurs du marché américain, avant la mise en place des droits additionnels, étaient l'Union européenne et le Canada, avec, respectivement, 14% et 65% des importations visées : l'Union européenne est en fait le premier exportateur d'acier et le 5e d'aluminium[4]. La Chine exportait peu ces matières (7% environ) vers les États-Unis, puisqu'elles étaient visées par des droits anti-dumping et anti-subsidiation prohibitifs depuis de nombreuses années. Deuxième élément inattendu, l'invocation répétée de la sécurité nationale des États-Unis, conformément à la section 232 du Trade Expansion Act de 1962. Historiquement, cet argument était invoqué en cas d'importations importantes provenant

de pays n'étant pas considérés comme des alliés. La dernière mesure prise à ce titre remontait à 1982, il s'agissait alors d'un embargo sur les importations de pétrole en provenance de Libye[5]. L'Union européenne, dont plusieurs États sont membres de l'OTAN, ainsi que le Canada, ont donc été doublement surpris par ces mesures. Par ailleurs, leur mise en place a assez vite pris la tournure d'un feuilleton en plusieurs épisodes : les mesures ont été annoncées le 8 mars 2018, modifiées le 22 mars, puis le 30 avril et enfin en mai 2019 : ajout de l'Union européenne, du Canada et du Mexique, initialement exemptés ou encore passage de droits additionnels à des mesures de restrictions quantitatives pour certains pays. Ceci a accentué l'incertitude que la mesure fait peser sur les marchés, et donc sur les choix de vente et, à plus long terme, d'investissement pris par les industriels.

La deuxième bataille vise spécifiquement la Chine. Il s'agit de mesures prises pour sanctionner la politique industrielle chinoise en matière de protection des droits intellectuels et de transfert forcé de technologies, sous l'égide de la section 301 du Trade Act de 1974[6]. La mise en œuvre s'est faite en plusieurs vagues, à partir de juillet 2018, sur des montants d'importations de 50 milliards \$, puis 200 milliards et enfin 300 milliards, tous produits confondus. La dernière de ces vagues est attendue en décembre prochain. Les droits additionnels sont de 25% sur les 250 premiers milliards et de 10% sur les derniers 300 milliards. Les montants en jeu sont sans précédent, d'autant plus si on prend en compte les représailles mises en œuvre par la Chine, qui affectent environ 110 milliards d'exportations américaines.

L'utilisation de la section 301 constitue un autre élément à noter. Cette section permet aux États-Unis de prendre des mesures commerciales contre toute politique étrangère -pas uniquement commerciale- qui porterait atteinte au commerce américain. De fait, ce type de dispositions devrait être traité dans le cadre de l'OMC, l'utilisation de la section 301 étant un signal de plus de la volonté américaine de se retirer du cadre multilatéral commercial. Par ailleurs, il est intéressant de noter que tant la section 232 que la section 301 prévoient que la décision finale quant aux mesures à appliquer est du ressort du président des États-Unis,

3. Voir à ce sujet la conférence de presse commune entre les présidents français et américain lors du sommet du G7 <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/g7-biarritz-conference-de-presse-conjointe-avec-le-president-americain-donald-trump>

4. Bellora C. et Jean, S. (2018), *Pour comprendre la crise des importations américaines d'acier et d'aluminium*, The Conversation, 1er juin 2018

5. <https://fas.org/sqp/crs/misc/IF10667.pdf>

6. <http://legcounsel.house.gov/Comps/93-618.pdf>

contrairement aux autres mesures commerciales, y compris exceptionnelles, comme les mesures anti-dumping et anti-subsidiation, qui s'appliquent de façon automatique, suite à une série de décisions prises par différentes administrations américaines. Ceci explique les changements rapides et nombreux dans la mise en œuvre.

Bien entendu, de nombreux pays affectés par ces mesures protectionnistes ont répondu avec des mesures symétriques sur certaines de leurs importations en provenance des États-Unis. Les représailles chinoises sont les plus importantes, elles affectent désormais plus de 70% des importations en provenance des États-Unis, mais elles ne sont pas les seules en place.

L'Union européenne a augmenté certains droits de douane en riposte aux mesures américaines sur l'acier et l'aluminium, sur environ 4 milliards \$ d'exportations américaines. Elle a également pris une mesure de sauvegarde sur l'acier, qui prend la forme d'un quota d'importation.

IMPACTS ÉCONOMIQUES POUR L'UNION EUROPÉENNE : EFFETS DIRECTS ET INDIRECTS

Les mesures visant directement l'Union européenne concernent l'acier et l'aluminium. Pour ces deux produits, on s'attend à une baisse des exportations vers les États-Unis, avec un possible ajustement des prix à la baisse sur le long terme, d'autant plus que l'ensemble des exportateurs (à l'exception du Canada et du Mexique depuis mai 2019, en plus de l'Australie) est affecté par ces mesures. À cet effet direct s'ajoutent des effets indirects, en particulier de diversion de commerce, vers de nouveaux marchés. Cet effet peut toucher les produits chinois (ou originaire d'autres pays, dans le cas de l'acier et de l'aluminium) qui ne sont plus exportés vers les États-Unis. C'est d'ailleurs pour éviter que la diversion ne conduise à une hausse importante de ses importations d'acier que l'Union européenne a mis en place une mesure de sauvegarde dès juillet 2018.

La diversion peut également concerner des exportations américaines initialement destinées au marché chinois.

C'est ce qui est arrivé sur le marché du soja. Dans la première vague de représailles contre les mesures prises dans le cadre de la section 301, la Chine a augmenté les droits de douane sur ses importations de soja en provenance des États-Unis de 1,5% à 26,5%. Il s'agit d'une forte hausse, sur un flux commercial majeur : en 2017, les États-Unis ont exporté pour 13,9 milliards de \$ de soja vers la Chine, ce qui représente 35% de leurs exportations agricoles et 10% de leurs exportations totales à destination de ce pays[7]. En outre, l'accès au marché chinois représente un enjeu important pour les producteurs de soja américains, dont presque la moitié de la production (43%) est destinée à l'exportation (toutes destinations confondues). Ainsi, dès juillet 2018, les approvisionnements chinois ont été réalisés principalement en provenance de l'autre grand producteur mondial de soja, le Brésil. Sur le marché international, les cours du soja brésilien augmentaient, alors que ceux du soja américain ne cessaient de baisser.

L'Union européenne, grande importatrice de soja, a donc modifié la géographie de ses fournisseurs. Sur la saison de culture 2017/2018 non affectée par les mesures commerciales, 36% de ses importations provenaient des États-Unis et 34% du Brésil. En 2018/2019, la part en provenance des États-Unis a bondi à 72%, celle du Brésil est passée à 21%. D'ailleurs, c'est en anticipant cet effet que Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, s'était engagé en juillet 2018, lors d'une visite à Washington, à ce que l'Union européenne achète davantage de soja américain[8].

Ces effets de diversion peuvent intervenir sur l'ensemble des produits touchés par les mesures américaines ou par les représailles prises par les pays tiers. Bellora et Fontagné[9] en estiment les impacts agrégés, sur le commerce, mais également sur d'autres indicateurs économiques[10]. Ainsi, sur le long terme, les importations de l'Union européenne depuis les États-Unis baisseraient d'environ 19 milliards \$, alors que les exportations augmenteraient, d'environ 25 milliards \$, puisque le prix des produits exportés sur le marché américain devient plus intéressant que celui des produits chinois, désormais surtaxés. Il convient de noter que la baisse des exportations américaines se fait sous l'effet cumulé des représailles européennes

7. Bellora C. et Emlinger C. (2018), *Le soja, graine de discorde entre les États-Unis et la Chine*, Le Blog du CEPII, Billet du 19 octobre 2018.

8. Voir la [Déclaration conjointe UE – États-Unis à la suite de la visite du Président Juncker à la Maison Blanche](#), 25 juillet 2018

9. Bellora C. et Fontagné L. (2019), [L'arroseeur arrosé : guerre commerciale et chaînes de valeur mondiales](#), Lettre du CEPII 398, avril 2019

10. Ces impacts sont estimés sur la base des mesures qui étaient en œuvre en mars 2019. Deux nouvelles vagues d'augmentation des mesures protectionnistes américaines (avec les représailles conséquentes) ont eu lieu depuis.

sur certains produits américains mais également d'une perte de compétitivité. En effet, de nombreux produits taxés par les États-Unis en provenance de Chine rentrent dans des processus de production de biens ensuite exportés par les États-Unis sur des marchés tiers, dont l'Union européenne. Les mesures prises contre la Chine ont donc aussi pour effet une hausse du coût de production de certains produits américains et donc une baisse de leur compétitivité.

La donne serait sûrement différente si une hausse des droits de douane sur les importations américaines d'automobiles (et de pièces automobile) se concrétisait (la décision est attendue en novembre 2019). En effet, l'Union européenne exporte environ 59 milliards \$ de ces produits vers les États-Unis, elle en est le premier fournisseur (juste devant le Japon). Les droits de douane appliqués par les États-Unis risquent de passer de 1,8% à 25,7%. Dans ce cas, les simulations font état d'une forte baisse des exportations européennes vers les États-Unis, particulièrement celles de l'Allemagne qui baisseraient de 8,8 milliards \$: il faudrait y ajouter une baisse de 2 milliards \$ d'exportations de composants. La France serait pénalisée principalement sur ses exportations de composants, puisque seules les usines françaises de Toyota et Daimler exportent des véhicules assemblés vers les États-Unis.

Il est important de noter que les impacts possibles de ce type de scénario sont fortement dépendants des éventuelles représailles, c'est-à-dire des produits provenant des États-Unis sur lesquels l'Union européenne choisira d'augmenter ses droits de douane, en guise de riposte. Bellora & Fontagné font l'hypothèse d'une riposte européenne sur les principaux produits importés (en valeur) depuis les États-Unis, dont les automobiles. Dans cette hypothèse, l'industrie automobile allemande serait durement touchée, avec une perte de valeur ajoutée de 2,4 milliards \$. Aux pertes directes de parts de marché allemandes sur le marché américain, sous l'effet des droits de douane américains, s'ajouterait l'effet des représailles européennes sur les véhicules assemblés par les producteurs allemands aux États-Unis, ensuite importés et vendus en Europe.

LA DÉSTABILISATION DU SYSTÈME COMMERCIAL INTERNATIONAL

Au-delà des impacts déjà mentionnés, la politique commerciale des États-Unis est en train de déstabiliser profondément le système commercial international, fragilisé par ailleurs.

Historiquement, ce système s'appuie sur des normes décidées multilatéralement, dont l'un des objectifs est de rendre stables et prévisibles les conditions dans lesquelles s'effectuent les échanges internationaux. Or les mesures américaines sont désormais prises soit sans passer par les instruments de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), soit au nom de la sécurité nationale, ce qui les place de fait hors de la juridiction de l'OMC, alors qu'elles ont manifestement des motivations économiques. À cela s'ajoute le blocage par les États-Unis, avant même l'élection de Donald Trump, de la nomination des membres de l'organe d'appel de l'OMC, qui conduit à la neutralisation du « bras armé » de l'institution, l'organe de règlement des différends.

La crise du système international était préexistante à l'arrivée au pouvoir de Donald Trump. En effet, plusieurs questions se posent, sans que des réponses aient pu être apportées par la négociation. D'abord, les textes qui régissent les échanges commerciaux internationaux ont été négociés à un moment où le commerce concernait uniquement des biens. Désormais, les échanges de services sont plus importants. C'est d'ailleurs dans ces secteurs que de nombreux pays ont leurs avantages comparatifs, alors même qu'ils ne sont couverts que de façon marginale et assez floue par les règles de l'OMC. Ensuite, certains des pays considérés comme en développement dans le cadre de l'OMC sont de grands émergents, c'est le cas de la Chine. Concrètement, le statut de pays en développement leur assure un traitement spécial et différencié, dont les raisons d'être sont remises en cause. Une autre question est celle de la mise à jour des règles d'utilisation des subventions, qui ne paraissent pas adaptées à la forme complexe qu'elles prennent en Chine.

Ceci place les échanges internationaux dans un contexte nouveau, profondément incertain, ce qui a, bien entendu, un impact sur l'Union européenne, première puissance commerciale internationale. Ses échanges risquent d'être soumis à une forte instabilité, liée à la rivalité stratégique entre les États-Unis et la Chine, pouvant déboucher sur des tensions encore plus fortes entre ces deux pays. Compte tenu des problèmes structurels posés au système commercial international et à la dégradation de la légitimité des institutions internationales, un retour à la situation d'avant crise ne semble plus possible. Différents scénarios sont envisageables[11], depuis un effacement total des règles jusqu'au maintien d'un cadre international passant par une réforme des règles de l'OMC. Les impacts de tels scénarios ne sont pas quantifiables, mais les coûts en seraient très élevés.

L'Union européenne œuvre depuis plusieurs mois pour le maintien de la stabilité du système. D'une part, l'ensemble des réactions aux mesures américaines ont été faites en cohérence avec les règles existantes

de l'OMC (déclaration des mesures de représailles, instruction de la mesure de sauvegarde, plainte auprès de l'Organe de Règlement des Différends, etc.). D'autre part, elle poursuit le dialogue avec les différentes parties prenantes aux tensions commerciales, ainsi qu'avec l'ensemble de ses partenaires commerciaux. Elle a entre autres mis sur la table des propositions[12] pour une réforme de l'ORD, y compris avec des partenaires tels que la Chine et l'Inde. Mais au vu de l'ampleur de la crise, des réformes plus systémiques seront à entreprendre, ce qui nécessitera une stratégie de long terme. Sans oublier que ces réformes ne pourront plus être purement commerciales ou économiques, mais devront se placer dans une optique de développement durable. La difficulté est immense, mais c'est aussi une occasion historique de modifier et adapter le système international aux défis à venir.

Cecilia Bellora

économiste au Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)

11. Jean, S. (2019), *Le commerce international en crise systémique*, in *L'économie mondiale 2020*, éd. La Découverte

12. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5786_fr.htm et https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.