

Un chiffrage de l'impact des mesures de protection commerciale de Donald Trump

Les mesures de protection commerciale annoncées par les États-Unis en mars 2018 sont exceptionnelles par leur motivation et leur importance. Cette *Lettre* propose une analyse économique de leurs conséquences. À court terme, leur impact sur les coûts de production et les prix des biens aux États-Unis serait non négligeable, de l'ordre d'un demi-point de pourcentage. À plus long terme, les mesures affectant l'acier et l'aluminium pourraient coûter environ 4 milliards de dollars d'exportations et de production aux Européens, un montant relativement modeste. En revanche, les mesures annoncées visant le commerce entre les États-Unis et la Chine pourraient avoir des conséquences nettement plus lourdes, de l'ordre de 25 milliards de dollars pour chacun de ces deux pays. Leur coût serait plus élevé encore si elles venaient à provoquer une escalade, que nous chiffrons à titre indicatif.

Depuis son arrivée au pouvoir en janvier 2017, le président Trump a remis en cause certains accords régionaux de libre-échange, retirant son pays du Partenariat transpacifique et exigeant une renégociation de l'Accord de Libre Échange Nord-Américain. Il a également pris des mesures de défense commerciale, c'est-à-dire de protection exceptionnelle. C'est sur celles-ci que se concentre cette *Lettre du CEPII*, parce qu'elles sont à l'origine de fortes tensions et d'une grande incertitude, liées notamment au risque de représailles et de surenchères.

De longue date, les États-Unis utilisent abondamment les mesures de défense commerciale, en particulier celles anti-dumping et anti-subsidiation. L'administration Trump se targue d'une augmentation de 58 % de leur nombre entre 2016 et 2017 mais, à une exception près (la première auto-saisine depuis 25 ans), leur initiative revient aux entreprises, même si ces dernières répondent aux signaux envoyés par le gouvernement. La mesure de sauvegarde annoncée en janvier 2018 contre les importations de machines à laver et de modules et panneaux photovoltaïques est moins habituelle par sa procédure. Elle

n'est toutefois pas exceptionnelle : ce type de mesure a été utilisé en 2002 et, sous une forme comparable, en 2009¹ et ne contrevient pas à l'esprit des accords internationaux.

Il en va autrement des deux mesures annoncées en mars 2018 : les droits de douane additionnels imposés au nom de la sécurité nationale² sur les importations d'acier (25 %) et d'aluminium (10 %) et les représailles prises à l'encontre des transferts de technologie et de la politique de protection de la propriété intellectuelle chinois, imposant un tarif additionnel de 25 % sur différents produits en provenance de Chine. Sur le principe, l'exemption pour raison de sécurité nationale est prévue dans les accords du GATT (article XXI), mais son invocation est inhabituelle hors contextes de guerre ou d'embargo. Elle est surtout contraire à l'esprit des accords internationaux, qui visent précisément à éviter que les différends commerciaux ne se règlent sur de telles bases purement politiques. Quant à la section 301, c'est un outil de compensation des conséquences d'une concurrence jugée déloyale, rendu caduc par l'entrée en vigueur de l'OMC et de son règlement des différends.

1. Les deux épisodes sont analysés dans S. Jean & A. Reshef (2017), « Why trade, and what would be the consequences of protectionism? », *Policy Brief du CEPII*, n° 2017-18.
2. Section 232 de la loi commerciale de 1962.

En pratique, ces mesures sont exceptionnelles par les montants concernés. Les mesures annoncées sur l'acier et l'aluminium visaient initialement tous les partenaires, près de 50 milliards de dollars d'importations étaient en jeu (chiffre de 2017)³. Lors de la mise en application, l'Australie, la Corée du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Canada, le Mexique et l'Union européenne ont été exemptés⁴, le montant des importations en jeu passant ainsi à moins de 18 milliards de dollars (9,2 milliards dans l'acier et 8,5 dans l'aluminium). Les mesures annoncées (mais pas encore appliquées à ce jour) au titre de la section 301 contre les importations en provenance de Chine concernent, quant à elles, plus de 50 milliards de dollars d'importations, soit 10 % des importations américaines de produits chinois.

Début mai 2018, l'ensemble des mesures citées ci-dessus couvrait un montant total avoisinant les 80 milliards de dollars, soit 4 % des importations américaines en 2017. À cela s'ajoutent les mesures anti-dumping ou anti-subsidiation, pour approximativement le même montant d'importations⁵.

■ Impacts sur les coûts et les prix à court terme

À court terme, les tensions commerciales engendrent des incertitudes préjudiciables à la confiance des investisseurs⁶. Les conséquences plus directes des mesures protectionnistes varient selon les secteurs. La diminution de la concurrence bénéficie aux secteurs protégés, même si, dans le cas où les mesures ne couvrent pas tous les partenaires, les gains sont surtout captés par les exportateurs épargnés⁷. Lorsque la protection est temporaire, elle ne justifie ni de nouveaux investissements, ni de nouvelles embauches. C'est la marge bénéficiaire des entreprises qui augmente, au profit principalement des actionnaires ou des propriétaires d'entreprises⁸. Inversement, les secteurs qui pâtissent des mesures de protection sont ceux qui deviennent la cible de représailles éventuelles, ainsi que ceux situés en aval d'un secteur protégé, dont les intrants renchérisse. Le protectionnisme frappe d'ailleurs indirectement la production nationale qui est incorporée sous forme d'intrants intermédiaires dans les importations : aux États-Unis, cette valeur ajoutée nationale réimportée compte pour 18,2 % des importations en provenance du Mexique,

mais seulement pour 1,2 % de celles venant de Chine⁹. Les mesures annoncées contre la Chine reviendraient malgré tout à taxer indirectement 900 millions de dollars de valeur ajoutée provenant des États-Unis eux-mêmes.

Le fractionnement des processus de production en un grand nombre d'étapes souvent réalisées dans des pays différents renforce l'effet de renchérissement des intrants car une plus grande partie est importée. Pour le chiffrer, nous supposons constante la structure d'approvisionnement. Nos calculs indiquent alors que les droits de douane annoncés contre les importations d'acier et d'aluminium, qui concernent exclusivement des biens intermédiaires, se traduiraient par un surcoût moyen de 0,13 % dans la production manufacturière américaine si aucun partenaire n'en était exempté (tableau 1). Ce surcoût atteindrait 0,74 % dans la métallurgie. Avec les exemptions annoncées, il se limiterait à 0,04 % en moyenne et 0,24 % dans la métallurgie. Les droits de douane annoncés contre les importations chinoises au titre de la section 301, dans lesquelles les biens intermédiaires comptent pour 39 %¹⁰, engendreraient quant à eux un surcoût faible, sous les mêmes hypothèses que précédemment : 0,04 % en moyenne et 0,13 % dans les machines et équipements, le secteur le plus fortement affecté.

Ces chiffres ne sont toutefois qu'une borne basse, dans la mesure où la protection augmente généralement le prix des biens comparables vendus par les autres fournisseurs (y compris locaux), parce qu'elle les abrite de la concurrence. Cet effet dépend beaucoup des conditions de marché et ne suit pas de loi générale facilement identifiable. Nous en proposons néanmoins une évaluation indicative¹¹.

Tableau 1 – Impacts estimés sur les coûts de production et les prix à la consommation des biens aux États-Unis

Variations en %

		Section 232	Section 301
Coûts de production	Impact direct	0,13	0,04
	Impact total	0,50	0,17
Prix à la consommation	Impact direct	0	0,14
	Impact total	0,09	0,48

Note : à partir de WIOD, édition 2016. L'impact total inclut les répercussions estimées sur les prix des producteurs non directement touchés par les mesures de protection. Les chiffres ne concernent que la production et la consommation de biens.

Source : calculs des auteurs.

3. Pour plus de détails, voir C. Bellora & S. Jean (2018), « Pour comprendre la crise des importations américaines d'acier et d'aluminium », le Blog du CEPII, 13 mars.

4. Au 2 mai 2018, l'exemption reste temporaire, jusqu'au 1^{er} juin, pour le Canada, le Mexique et l'Union européenne.

5. 3,8 % des importations américaines fin 2016 d'après C. Bown (2017), <https://piie.com/system/files/documents/pb17-21.pdf>.

6. En témoignent les dernières enquêtes publiées par Reuters pour la zone euro, par Ifo et le ZEW pour l'Allemagne. À noter également, sans toutefois établir de relation de causalité, que dans le mois qui a suivi l'annonce des mesures sur l'acier et l'aluminium, entre le 9 mars et le 9 avril 2018, l'indice S&P 500 a baissé de 6,2 %, le Dow Jones de 5,4 % et le Nasdaq de 8,1 %.

7. Ce fut le cas pour les mesures de sauvegarde prises en 2009 contre les importations de pneus depuis la Chine (voir Jean & Reshef, 2017, pp. 11-12).

8. Voir S. Jean & A. Reshef (2018), « Left behind by protectionism: learning from the Bush administration's steel tariffs », le Blog du CEPII, 31 janvier.

9. D'après nos calculs sur les données WIOD pour l'année 2014. La valeur ajoutée étrangère incorporée dans les exportations chinoises à destination des États-Unis provient principalement d'autres pays asiatiques (Corée 1,6 %, Japon 1,3 %, Taiwan 1,3 %).

10. Par ailleurs, 49 % des importations touchées concernent des biens de capital, ce qui renchérit l'investissement et augmente donc le coût de production, mais seulement à terme. Cet effet n'est pas pris en compte ici.

11. Nous supposons une expansion de la demande adressée aux producteurs non ciblés et une élasticité-prix de l'offre en réponse à un choc exogène de demande de 0,18 en nous fondant sur l'estimation de J. Shea (1993), « Do supply curves slope up? », *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, Issue 1, pp. 1-32, 1^{er} février. Pour plus de détails sur la méthode, voir « Will Trump protectionism prop up inflation? A tentative assessment of short-run impacts on costs and prices », S. Jean & G. Santoni, Le Blog du CEPII, à paraître.

Selon nos calculs, les droits sur l'acier et l'aluminium causeraient alors une augmentation des coûts de production de produits manufacturés américains de 0,50 % en moyenne, et jusqu'à 3,0 % dans la métallurgie. Les mesures contre la Chine (section 301) accroîtraient les coûts de 0,17 % dans l'industrie manufacturière, et de 0,45 % dans les machines.

Pour les ménages, ce sont les prix à la consommation finale qui comptent. Ils sont directement augmentés par la taxation des biens finals ciblés par les mesures de protection, et indirectement par la combinaison des surcoûts de production et de l'effet induit sur les prix fixés par les producteurs bénéficiant d'une moindre concurrence. Pour la section 232, qui ne touche que des consommations intermédiaires, l'effet direct serait nul et l'effet total très faible, 0,09 % d'après nos estimations. Les mesures au titre de la section 301 auraient un impact plus significatif, de 0,14 % directement et 0,48 % au total.

En somme, les effets induits sur les coûts et les prix restent limités, mais ils ne sont pas négligeables au regard du niveau actuel d'inflation et des incertitudes entourant ses évolutions. Les mesures sur l'acier et l'aluminium, touchant des produits intermédiaires, affectent surtout les coûts de production, tandis que celles contre la Chine au titre de la section 301 se manifestent principalement sur les prix à la consommation.

■ Conséquences pour le commerce et la production

À plus long terme¹², une protection commerciale durable réduit l'efficacité productive car elle empêche les économies de se spécialiser selon leurs avantages comparatifs, augmente le coût des intrants importés et entrave la concurrence. Elle entraîne également une perte de pouvoir d'achat des consommateurs du fait de l'augmentation du prix des biens importés, et dont la diversité tend à diminuer. Des réallocations durables de main-d'œuvre et de capital vers les secteurs protégés, au détriment des autres, sont possibles. Le modèle Mirage du CEPII permet de proposer une évaluation de ces effets¹³.

Si tous les exportateurs étaient concernés par les droits de douane américains sur l'aluminium et l'acier, l'UE serait la première touchée et verrait ses exportations d'acier à destination des États-Unis baisser de 47 %, soit 3,4 milliards de dollars (tableau 2)¹⁴. Au contraire, si l'UE restait dans la liste actuelle de pays exemptés, l'avantage relatif obtenu par rapport aux concurrents touchés par les mesures se traduirait par une hausse de ses exportations de 11 % (800 millions de dollars), tout comme le Mexique et le Canada. Dans ce scénario, les exportations chinoises d'acier à destination des États-Unis diminueraient de 1,2 milliard de dollars dans un

Tableau 2 – Impacts des mesures commerciales sur les exportations d'acier à destination des États-Unis et la production d'acier
Variations

	Commerce				Production			
	Sans exemption		Exemptions		Sans exemption		Exemptions	
	%	Mds USD	%	Mds USD	%	Mds USD	%	Mds USD
Chine	-47,0	-1,2	-58,0	-1,5	-0,1	-1,1	0,2	-1,6
France	-45,0	-0,3	11,2	0,1	-0,8	-0,3	0,2	0,1
UE 28	-47,0	-3,4	11,1	0,8	-1,0	-3,7	0,2	0,9
Canada	-41,0	-2,6	10,9	0,7	-7,7	-2,3	2,3	0,7
Mexique	-51,0	-1,5	10,9	0,3	-4,7	-1,4	1,2	0,4

Note : les résultats concernent les volumes exportés (calculés hors effet prix) dans le secteur des métaux ferreux, qui comprend la plupart des lignes tarifaires les plus fortement touchées par la mesure de sauvegarde, mais également quelques produits non visés. Le scénario « Sans exemption » applique les tarifs additionnels sur l'acier et l'aluminium aux importations provenant de l'ensemble des partenaires commerciaux des États-Unis. Le scénario « Exemptions » ne les applique pas aux pays annoncés comme exemptés fin mars 2018.

Source : calculs des auteurs.

scénario sans exemption et de 1,5 milliard (- 58 %) sinon. Cela se traduit par des impacts presque équivalents, en valeur, sur la production. Les variations restent cependant faibles en proportion de la production totale (- 1,0 % de production d'acier pour l'UE 28, par exemple, dans le scénario sans exemption). Paradoxalement, la Chine est un des pays dans lesquels la production baisse proportionnellement le moins. L'impact sur l'économie américaine est très faible. Certes, la production d'acier et d'aluminium augmente (par exemple, + 3 % pour l'acier, soit 6 milliards de dollars, avec des pays exemptés), mais elle baisse dans d'autres secteurs. Au final, la production manufacturière américaine resterait inchangée suite à la mesure de sauvegarde.

Nous avons également simulé les sanctions commerciales annoncées par les États-Unis au titre de la section 301, ainsi que les représailles prévues par la Chine. Les impacts commerciaux seraient considérables (tableau 3) : les exportations chinoises de machines-outils vers les États-Unis baisseraient de plus de 16 milliards de dollars (soit - 20 %), tandis que celles américaines chuteraient de plus de 50 % dans le secteur automobile et les oléagineux, soit respectivement 9,1 et 6,3 milliards de dollars. Les exportations américaines à destination de la Chine baisseraient dans les secteurs visés d'environ 25 milliards de dollars, à peu près autant que les exportations chinoises à destination des États-Unis (- 26 mds). En termes de production, les impacts les plus forts toucheraient, en Chine, les secteurs des machines-outils (- 12 mds) et de l'électronique (- 5,1 mds) et, aux États-Unis, l'automobile (- 7,1 mds), les oléagineux (- 4,4 mds) et la chimie (- 3,7 mds). Certains secteurs touchés pourraient tout de même voir leur production augmenter, en particulier les secteurs de l'automobile et de la chimie en Chine (+ 6,4 et 5,7 mds respectivement), qui gagneraient des parts de leur propre marché au détriment des exportateurs américains.

12. Pour une synthèse des impacts d'une protection commerciale durable, voir Jean et Reshef (2017).

13. Mirage est un modèle d'équilibre général calculable, voir http://www.cepii.fr/CEPII/fr/bdd_modele/presentation.asp?id=14.

14. Les résultats sont donnés par rapport à un scénario de référence, dans lequel la politique commerciale américaine est telle qu'avant l'élection de Donald Trump.

Tableau 3 – Impacts des mesures prises par les États-Unis contre la Chine (section 301) et des représailles annoncées par la Chine

Variations	Commerce		Production	
	%	Mds USD	%	Mds USD
Chine vers États-Unis				
Électronique	- 4,7	- 6,2	- 0,6	- 5,1
Machines-outils	- 20,0	- 16,1	- 0,7	- 11,7
Autre manif.	- 0,2	- 0,1	0,0	0,3
Chimie	- 1,7	- 0,5	0,4	5,7
Métallurgie	- 1,3	- 0,2	- 0,1	- 0,3
Automobile	- 14,0	- 1,6	0,8	6,4
Fer et acier	- 3,8	- 0,1	- 0,1	- 0,6
Autres métaux	- 42,0	- 0,8	- 0,3	- 1,8
États-Unis vers Chine				
Chimie	- 25,0	- 5,8	- 0,4	- 3,7
Automobile	- 61,0	- 9,1	- 0,8	- 7,1
Oléagineux	- 51,0	- 6,3	- 13,0	- 4,4
Alimentaire	- 16,0	- 0,9	0,0	0,1
Fibres végétales	- 51,0	- 1,5	- 9,6	- 1,0
Énergie	- 27,0	- 0,8	0,1	0,9
Céréales	- 54,0	- 0,4	- 0,5	- 0,5
Autres cultures	- 23,0	- 0,1	- 0,6	- 0,1

Note : seuls sont présentés les principaux secteurs concernés.

Source : calculs des auteurs.

■ Un risque de guerre commerciale ?

Au-delà des annonces déjà réalisées, les tensions actuelles présentent un risque de dégénérer en guerre commerciale, terme au demeurant trop imagé pour être adapté. Il est difficile de dire ce que cela pourrait désigner en pratique, mais supposons simplement ici que le tarif additionnel de 25 % soit étendu à l'ensemble des produits échangés entre Chine et États-Unis, même si en pratique le risque de contagion à d'autres pays n'est pas mince¹⁵. Une telle mesure ferait baisser d'environ 60 % le commerce bilatéral entre les deux

Tableau 4 – Impacts d'une guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine, tous secteurs confondus

Variations du commerce

Exportateur	Importateur	Mds USD	%
États-Unis	Chine	- 87,1	- 58,3
Chine	États-Unis	- 280,7	- 61,8
États-Unis	UE 28	- 15,9	- 3,4
UE 28	États-Unis	35,8	7,3
Chine	UE 28	42,0	9,4
UE 28	Chine	- 12,8	- 4,9

Note : des résultats par secteur sont disponibles auprès des auteurs.

Source : calculs des auteurs.

pays (tableau 4) : - 87 milliards d'exportations américaines à destination de la Chine (touchant surtout les machines, la chimie, l'électronique et les véhicules) et - 281 milliards d'exportations chinoises à destination des États-Unis (surtout dans l'électronique, les machines et le textile).

À terme, la menace la plus profonde que fait peser la politique commerciale de Donald Trump est la remise en cause d'un système commercial multilatéral basé sur des règles, comme l'illustre également le blocage de l'instance d'appel du règlement des différends à l'Organisation mondiale du commerce. Il n'en reste pas moins nécessaire de mieux comprendre les conséquences économiques des mesures envisagées jusqu'ici. Les évaluations présentées dans cette *Lettre* montrent que les conséquences sur les prix ne seraient pas négligeables dans le contexte actuel d'inflation, et que les chocs induits sur la production et les échanges seraient importants pour plusieurs secteurs.

Cecilia Bellora, Sébastien Jean & Gianluca Santoni*
beatrice.postec@cepil.fr – @SebastienJean_

15. La contagion peut venir de pressions politiques sur des pays tiers ou de leur crainte de subir les effets collatéraux du conflit, les productions chinoises cherchant par exemple de nouveaux débouchés.

* Cecilia Bellora et Gianluca Santoni sont économistes au CEPII. Sébastien Jean est directeur du CEPII.

La Lettre du



© CEPII, PARIS, 2018

RÉDACTION :
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales
20, avenue de Ségur
TSA 10726
75334 Paris Cedex 07

Tél. : 01 53 68 55 00
www.cepil.fr – @CEPII_Paris

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :
Sébastien Jean

RÉDACTION EN CHEF :
Jézabel Couppey-Soubeyran
& Sophie Piton

RÉALISATION :
Laure Boivin

La Lettre du CEPII
est disponible en version électronique
à l'adresse :
<http://www.cepil.fr/LaLettreDuCEPII>

Pour être informé de chaque nouvelle parution,
s'inscrire à l'adresse :
<http://www.cepil.fr/Resterinforme>

ISSN 0243-1947 (imprimé)
ISSN 2493-3813 (en ligne)
CCP n° 1462 AD

Mai 2018
Imprimé en France par le CGSP
Service Reprographie

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du CEPII.
Les opinions qui y sont exprimées sont
celles des auteurs.

RECHERCHE ET EXPERTISE
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

