

D'un ton guerrier dans le commerce international

Thierry Pouch¹

A bout de souffle, le système commercial mondial est traversé par de nombreux et souvent insolubles conflits commerciaux.

La mondialisation n'est pas un long fleuve tranquille. La logique globale de l'économie ne s'est pas imposée d'en haut aux Etats, comme une sorte de Deus ex machina. Ce sont, au contraire, les relations interétatiques qui ont construit la globalisation. Ce faisant, cette logique interétatique n'a pas fait disparaître la défense des intérêts nationaux. Les perdants de la mondialisation se font désormais entendre, suggérant aux dirigeants politiques d'agir pour rééquilibrer les relations commerciales et défendre les intérêts de la nation.

LE TEMPS PRÉSENT EST CELUI DE L'ANTI-GLOBALISME

Depuis la crise économique et financière de 2007, la mondialisation met durement à l'épreuve ceux qui ont vu en elle un levier pour la pacification des relations internationales. Plus d'une décennie après, force est de constater que le multilatéralisme s'essouffle et que l'on assiste ici ou là à un regain de nationalisme économique. L'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche, assorti de son slogan électoral *America First*, a consolidé cette posture critique envers la mondialisation. Après la crise de 2007, qui a porté un coup fatal à la mondialisation, le ton guerrier adopté par l'Administration Trump, la Chine et l'Union européenne, constitue une seconde vague de critique de cette mondialisation. Le temps présent est celui de l'anti-globalisme.

¹ Economiste. Responsable du Service Etudes, Références et Prospective de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture à Paris, chercheur associé au Laboratoire REGARDS de l'Université de Reims Champagne Ardenne, et Membre de l'Académie d'Agriculture de France.

Au-delà des gesticulations politiques du Président américain qui font les choux gras des médias, la nouvelle politique commerciale, définie par Washington, jette un trouble non seulement chez les économistes, mais aussi au sein même des institutions internationales, qui y voient une menace pour la dynamique des flux commerciaux de marchandises, pour la robustesse de la croissance mondiale et pour la stabilité du monde². Après s'être retiré du Traité TransPacifique, décidé de renégocier l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA ou NAFTA, signé en 1994), tout en envisageant de sortir de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), Donald Trump a brutalement infligé à Pékin un redressement des tarifs douaniers sur les importations américaines d'acier et d'aluminium en provenance de Chine. L'Union européenne n'est pas épargnée, le Président américain jugeant que les flux bilatéraux avec les 28 Etats membres sont trop déséquilibrés. Cet article, centré sur la Chine, entend revenir rapidement sur la genèse de la stratégie douanière de Donald Trump, avant de montrer plus en détails en quoi, ce que l'on pourrait appeler une guerre commerciale, a d'ores et déjà des répercussions sur les marchés agricoles, les menaces qu'elles font peser sur les producteurs américains, sur la hiérarchie mondiale des nations exportatrices de produits agricoles et, *in fine*, les réponses potentielles que devrait apporter Donald Trump.

GENÈSE ET FINALITÉ D'UNE GUERRE TARIFAIRE

Au travers d'une dialectique subtile, la mondialisation a intégré de nouveaux pays dans la division internationale du travail, ouvert des marchés mais a, dans le même temps, offert aux nations émergentes une opportunité de se restructurer et de conquérir des parts de marché, au point de rivaliser avec les anciennes économies industrialisées et d'en contester le pouvoir. La Chine est sans doute le pays qui a le mieux incarné cette dialectique de la mondialisation. L'imposant excédent commercial – de quelque 375 milliards de dollars en 2017, soit 46 % de l'excédent total – qu'elle retire de ses échanges avec les Etats-Unis, en fournit une illustration désormais bien connue. Donald Trump a voulu réagir à une telle asymétrie dans les relations commerciales bilatérales sino-américaines, d'autant plus qu'elle a correspondu à des pertes d'emplois dans l'industrie manufacturière américaine, pertes accentuées

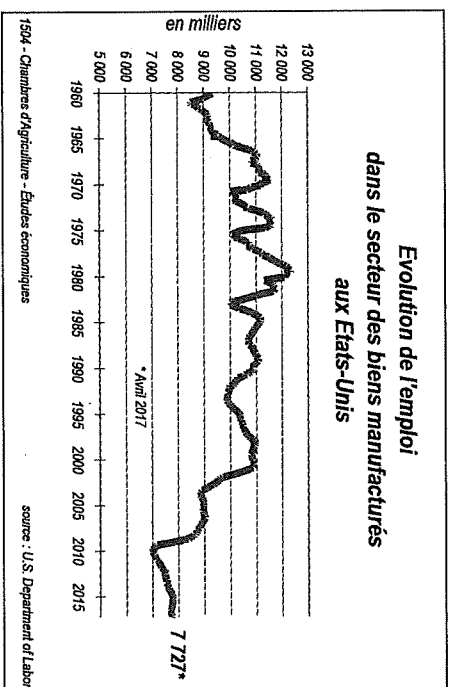
² Voir, par exemple, le point de vue du Fonds monétaire International dans FMI (2018), *World Economic Outlook*, July 16th, Washington D.C.

WASHINGTON DÉTIENT UN ARSENAL PROTECTIONNISTE IMPORTANT ET DIVERSIFIÉ

depuis le début de la décennie 2000, au moment où la Chine adhère à l'OMC. L'objectif de Donald Trump est d'enclencher un processus de rééquilibrage des échanges avec la Chine, en ramenant le déficit bilatéral à – 100 milliards de dollars avant la fin de son mandat. C'est pourquoi il a décrété un relèvement conséquent des tarifs douaniers sur l'acier et l'aluminium en provenance de Chine.

Washington détient, en effet, un arsenal protectionniste important et diversifié. Pour se prémunir de la réaction de l'OMC, Washington a fait usage de la Section 232 du *Trade Expansion Act*, datant de 1962, en mettant en avant un motif de *sécurité nationale*. La particularité de ce dispositif réside dans la possibilité de relever des droits de douane sans limite de temps. L'augmentation des droits de douane sur les importations d'acier et d'aluminium (respectivement +25 et+ 10 %) en provenance de Chine a, par essence, pour finalité non seulement de rééquilibrer les relations commerciales bilatérales en faveur des Etats-Unis, mais de rassurer les grands bassins américains de la sidérurgie, comme la Pennsylvanie, secoués par les pertes d'emplois consécutives de la mondialisation (figure 1).

Figure 1



Dans tout processus de sanction douanière, adoptée par une nation, le pays ciblé adopte, à son tour, des mesures de rétorsion. La Chine a donc durci ses droits de douane sur ses importations de marchandises en provenance des Etats-Unis et notamment de produits agricoles et alimentaires. Soja,

coton, sorgho, lait et viande porcine sont les principales productions concernées par cette augmentation tarifaire à l'importation. La guerre commerciale qui s'est déclenchée entre Washington et Pékin exercera donc des répercussions sur les producteurs américains. Le soja importé par la Chine, pour satisfaire la demande en aliments pour animaux, est assez emblématique des conséquences directes que le relèvement des droits de douane (+25 %) peut avoir sur le secteur agricole.

GUERRE COMMERCIALE ET AGRICULTURE : QUELS TYPES D'IMPACTS ?

La Chine est le principal importateur de graines de soja. En 2016, le pays s'est porté acquéreur de quelque 90 millions de tonnes, soit 66 % des importations mondiales, les prévisions estimant que les 100 millions de tonnes pourraient être atteintes en 2019. Ses importations proviennent essentiellement du Brésil (53 % de ses achats totaux) et des Etats-Unis (34 %). Que peut-on attendre de cette réactivité chinoise ?

L'une des premières conséquences de la bataille douanière bilatérale a trait à la formation du prix du soja à Chicago. Le prix de la graine, qui a commencé à chuter dès le second trimestre consécutivement aux annonces faites par les chefs d'Etats, est au plus bas depuis neuf années et, en dépit d'un redressement au début du troisième trimestre explicable par la météorologie, le cours est reparti à la baisse depuis. En quelques semaines, le cours du soja est passé de 10,5 dollars le boisseau à moins de 9. Dans un tel climat de défiance et d'agressivité tarifaire, les opérateurs apparaissent désorientés et peuvent reporter leurs opérations commerciales, alourdissant les freins aux transactions sur les marchés et contribuant ainsi au ralentissement du commerce mondial évoqué par le FMI ou l'OMC.

La deuxième conséquence relève du registre commercial. Pour Pékin, le renchérissement des droits de douane sur les importations en provenance des Etats-Unis, la diversification des sources d'approvisionnement en soja devient un impératif. Le mouvement était manifestement enclenché depuis 2012, puisque le Brésil est devenu, depuis cette époque, le principal fournisseur des Chinois, supplantant les producteurs et exportateurs américains. Il ne peut que s'accroître avec les mesures prises par Xi Jinping sur le soja américain. La solution passe donc par une hausse des importations de soja brésilien et par un surcroît d'achats auprès de fournisseurs comme l'Argentine, le Paraguay ou l'Inde. On peut même supposer que le Brésil

puisse importer du soja en provenance des Etats-Unis afin de le réexporter vers la Chine, bouleversant ainsi les courants d'échanges mondiaux de graines de soja. Ce qui se joue dans l'économie mondiale agricole, est rien moins qu'un redécoupage des échanges, au profit de nations émergentes comme le Brésil. En souhaitant les sanctionner par des droits de douane alourdis, le Président américain n'est-il pas paradoxalement en train de les aider à se doter d'un pouvoir agricole qu'ils cherchent à conquérir depuis plusieurs décennies ?

LES ETATS-UNIS : UNE AIDE EXCEPTIONNELLE AU REVENU AGRICOLE

La Chine peut aussi envisager d'augmenter ses surfaces en soja, de diminuer ses droits de douane sur les importations de celui-ci en provenance d'Inde ou du Laos, ou bien d'investir dans des productions localisées à l'étranger, pour amoindrir le coût des importations de soja américain.

Du côté des Etats-Unis, les exportations de soja, qui avoisinent selon les années 12 à 14 milliards de dollars, constituent près de 30 % des ventes totales de produits bruts en valeur et 59 % en volume. Il s'agit par conséquent d'un produit phare de l'appareil exportateur américain. La baisse des exportations de soja a été récemment estimée à 34 % sur la période 2018-2019³. Il s'ensuit que le revenu des agriculteurs devrait baisser, maintenant le cycle baisser dans lequel il se trouve depuis plusieurs années. En 2018, le revenu agricole aux Etats-Unis devrait passer sous la barre des 60 millions de dollars. Cette perspective a conduit l'USDA à instaurer un programme de soutien exceptionnel couplé de quelque 12 milliards de dollars – soit 20 % du revenu agricole pour l'année 2018 – aux producteurs de soja, de sorgho, de coton, de lait et de porc⁴.

Une telle aide se décomposera de la façon suivante : - des aides directes, financées par la Commodity Credit Corporation (CCC), sorte d'agence de paiement, disposant d'un droit de tirage permanent sur le Trésor américain d'un montant de 30 milliards de dollars, et sans autorisation préalable du Congrès ; - des achats de produits agricoles par la puissance publique pour approvisionner des Banques et les Programmes alimentaires

**20 % DU REVENU AGRICOLE
DE L'ANNEE 2018
AUX PRODUCTEURS DE SOJA,
DE SORGHO, DE COTON,
DE LAIT ET DE PORC**

³ Se reporter à M. A. Marchant et H. H. Wang (2018), « Theme Overview : US-China Trade Dispute and Potential Impacts on Agriculture », *Choices, Agricultural and Applied Economics Association*, 2nd Quarter, 33 (2), p. 1-6.
⁴ Aide exceptionnelle couplée, donc figurant dans la « boîte orange » à l'OMC.

(écoles...), dont le financement est assuré par la Section 32 de la Loi agricole de 1935, laquelle prévoit de verser 30 % des recettes douanières aux Programmes d'achats des surplus ;
- un programme de promotion des exportations de produits agricoles, dont on ne connaît pour le moment pas le mode de financement et le contenu.

A une échelle plus globale, les Etats-Unis doivent également s'interroger sur leur capacité à préserver un excédent commercial en produits agricoles et alimentaires qui a connu, depuis quelques années, une réelle érosion. Le record atteint en 2014, avec plus de 43 milliards de dollars, est désormais loin. Tombé à 16,6 milliards en 2016, remonté à 21 en 2017, l'excédent commercial agroalimentaire est malmené par la mondialisation. Ne serait-ce pas tout le *Food Power* américain qui est menacé ?

UNE MONDIALISATION CONFLICTUELLE PLUS QU'HARMONIEUSE

La vision largement partagée du commerce international consiste à voir dans celui-ci un levier pour l'élévation du bien-être des populations. En participant à l'échange, chaque pays en retire nécessairement un gain, lequel provient des économies d'échelle réalisées, d'une allocation optimale des ressources appelant à des allègements de coûts de production et donc à une diminution des prix propices au renforcement du pouvoir d'achat des ménages. De plus, l'accession à une large variété de produits participe de cette élévation du bien-être. Enfin, de nombreux économistes ont mentionné depuis la fin du XVIII^e siècle que le commerce favoriserait le rapprochement des peuples et par voie de conséquence serait un vecteur de la paix dans le monde. Le conflit commercial engagé par Donald Trump incarne à lui seul l'extrême précarité de cette vision de l'économie mondiale. De quelque côté que l'on se tourne, multilatéralisme ou bilatéralisme, le système commercial mondial est grippé, à bout de souffle, traversé par de nombreux et souvent insolubles conflits commerciaux. Les puissances qui, hier, ont organisé cette mondialisation, s'aperçoivent qu'elles ont été rattrapées voire supplantées par des pays qualifiés « d'émergents ». Il est manifestement paradoxal que ce soit dans les démocraties représentatives que s'expriment les perdants de la mondialisation, signifiant aux forces ou à des personnalités politiques, d'œuvrer au rétablissement de l'Etat-nation et à la

LES PUISSANCES MONDIALES
QUI ONT ORGANISÉ
LA MONDIALISATION
SONT RATTRAPÉES
PAR LES PAYS ÉMERGENTS

défense des intérêts nationaux⁵. Donald Trump est la traduction la plus récente de cette méfiance, voire de ce rejet de la mondialisation. La difficulté réside dans le fait que les Etats-Unis s'attaquent à la Chine, qui tente d'asseoir son *leadership* sur l'économie mondiale. Puissance déclinante *versus* puissance montante, l'échange international ne saurait se limiter à une approche strictement économique. Ce qui est à l'œuvre depuis quelques mois, c'est l'enchevêtrement de l'économie et de la géopolitique. Le secteur agricole en forme l'un des maillons. ■

Repères

Pollution de l'air : combien de morts ?

Selon l'Agence Santé publique France, la pollution liée aux particules fines d'origine anthropique provoquerait 48 000 décès annuels en France. Mais ce chiffre, repris dans la plupart des médias sans explication, n'est pas le fruit d'une constatation mais d'une hypothèse. Il correspond au nombre de décès qui pourraient être évités (ou aux individus dont l'espérance de vie à 30 ans serait allongée de neuf mois) si tous les Français respiraient l'air pur des cinq communes rurales les moins polluées (5 microgrammes par m³)*.

Mais l'Agence a procédé à d'autres hypothèses beaucoup moins médiatisées. Ainsi, si aucune commune ne dépassait une pollution moyenne annuelle de 10 microgrammes par m³ (valeur recommandée par l'Organisation mondiale de la santé, OMS), on éviterait 18 000 décès prématurés. Si cette pollution ne dépassait pas 15 microgrammes par m³ (valeur-cible du Grenelle de l'environnement), ce chiffre tomberait à 3 100 et à 11 pour un seuil de 20 microgrammes par m³ (limite réglementaire européenne pour 2020).

Enfin, il faut savoir que, selon l'inventaire des polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en France publié en 2015 par le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) qui dépend du ministère de la Transition écologique et solidaire « pour la plupart des substances, les émissions ont été fortement réduites sur la période 1990-2013 ». En fait, les baisses ont été supérieures à 40 % pour la plupart des polluants atmosphériques. Enfin, une étude coordonnée par le Centre international de recherche contre le cancer (CIRC) montre qu'en 2015, sur les 142 000 cancers évitables, c'est-à-dire attribuables au mode de vie et à l'environnement, 1 466 seulement, soit 0,4 % du total, étaient dus à la pollution de l'air extérieur.

*Ce qui supposerait l'arrêt complet de toute activité industrielle, agricole, médicale, domestique ou tertiaire.

⁵ On lira avec profit R. Boyer (2018), « Vertus et limites d'une histoire globale de la mondialisation : un dialogue entre François Fourquet et la théorie de la régulation », Postface à F. Fourquet (2018), *Penser la longue durée. Contribution à une histoire de la mondialisation*, éditions La Découverte, p. 237-306.