

Le protectionnisme protège-t-il?

Lionel Fontagné

Depuis la crise des sub-primes et l'effondrement consécutif du commerce international, l'économie mondiale s'accommodait d'un protectionnisme larvé, une myriade de micro-mesures prises par un grand nombre de pays ayant au final un impact globalement limité. Tout ceci restait plus ou moins encadré par les pare-feu de l'OMC.

On est aujourd'hui entré dans un autre territoire, avec des thématiques protectionnistes revenant en force dans le discours politique, même si la transposition dans les politiques économiques en reste à ce jour encore assez limitée. L'accord de libre-échange Nord-Américain (ALENA) devrait en toute logique être renégocié (par exemple pour instaurer des taux d'intégration locale plus élevés), l'Accord Trans Pacifique est abandonné par l'administration l'ayant promu, et l'accord Transatlantique attendra des jours meilleurs. Enfin, un conflit commercial entre les Etats-Unis et la Chine à coups de droits anti-dumping ou de droits de douane compensatoires n'est pas exclu même si la rencontre entre Xi Jinping et Donald Trump en avril et le plan de 100 jours pour réduire le déficit commercial bilatéral semble de nature à apaiser les tensions commerciales entre les deux pays. Les premiers engagements de la Chine annoncés en mai semblent plaider pour un apaisement au moins temporaire.

Beaucoup de rhétorique donc, fondée sur des arguments et des constats inexacts. Il s'agirait, selon les termes du Président américain de « protéger nos frontières contre les ravages d'autres pays qui fabriquent nos produits, volent nos entreprises et détruisent nos emplois. La protection mènera à une grande prospérité ». Sauf que l'économie américaine est au plein emploi en dépit de la désindustrialisation. Le taux de chômage est inférieur à 5% et les Etats-Unis sont sur un rythme de de 200 000 créations nettes d'emplois chaque mois au moment où ces annonces sont faites. Les difficultés sont sectorielles et touchent les industries traditionnelles, notamment l'acier en raison des surcapacités mondiales. Donald Trump est le Président des cheminées qui fument : Donald Trump l'a emporté dans le Michigan, la Pennsylvanie et le Wisconsin qui n'avaient pas penché faveur d'un Républicain depuis Reagan. A l'inverse la prospère Californie vote Démocrate sans discontinuer depuis 1992. Ce n'est donc pas un hasard si la première action protectionniste d'envergure de l'Administration américaine concerne l'acier, déclaré secteur stratégique pour l'économie américaine (les tanks son en acier !) le 20 avril, ce qui

permet d'utiliser la Section 232 du « Trade Expansion Act » de 1962. Cette Section 232 autorise le Président à prendre les mesures commerciales pour protéger les capacités de production nationale requises par l'impératif de sécurité nationale. Il sera difficile voire impossible aux pays visés par les mesures américaines de contester celles-ci à l'OMC.

Pendant la Grande Dépression des années Trente, la question de la protection se posait dans des termes différents. L'origine du recours au protectionnisme est la mauvaise gestion des politiques macroéconomiques en regard des transformations de l'économie mondiale. L'attachement à l'or et le refus de prendre en compte le basculement du centre de gravité de l'économie mondiale à l'issue de la première guerre mondiale, s'étaient traduits par la restauration de la convertibilité or des monnaies à des niveaux inadaptés. Les systèmes de prix ne correspondant plus aux prix d'avant-guerre, les pays ancrés à l'or se sont retrouvés confrontés à un dilemme : ajuster les prix (déflation), abandonner la référence à l'or (laisser la monnaie se déprécier), ou limiter les importations (et donc les sorties d'or). La référence à l'or enlevait aux pays l'instrument de la politique monétaire à une époque où l'orthodoxie budgétaire était un dogme, laissant comme seule issue le protectionnisme. La Banque d'Angleterre, voulant préserver la prééminence du Sterling dans le système monétaire international tenta jusqu'à septembre 1931 de restaurer la parité or au prix d'une déflation interne (pour ramener les prix à un niveau compatible avec cette parité).

Le retour contemporain du protectionnisme s'appuie sur une toute autre logique. Il s'agit non pas de protéger de policy mix macroéconomiques inadéquats, mais de protéger les salariés des conséquences distributives de la concurrence internationale. L'argumentaire sous-jacent, repris aux Etats-Unis pour répondre à la désindustrialisation du Rustbelt et en France dans certains programmes politiques pour la Présidentielle, est de protéger les perdants de la mondialisation. Ceux-ci ont été clairement identifiés dans la littérature théorique et empirique : la combinaison d'une faible qualification, d'une spécialisation sur des tâches répétitives plutôt que cognitives et de leur possible numérisation, avec une chute vertigineuse des coûts de traitement de l'information et de communication, crée les conditions du déclassement social avec à la clé perte d'emploi, salaire diminué dans le nouvel emploi, ou pire, chômage.

Quelle réponse apporter ? Comment protéger les perdants de la mondialisation ?

Chacun comprenant que fermer les frontières et revenir à une situation autarcique n'est pas envisageable, l'idée d'un « protectionnisme intelligent » est avancée par les promoteurs du repli

protectionniste.

L'une des propositions a par exemple été pendant la campagne américaine de taxer les importations américaines en provenance du Mexique pour faire ainsi financer par ce pays la construction d'un mur anti-immigration. Sauf bien entendu que le mur serait in fine payé par les consommateurs américains qui supporteraient les droits de douane. Et plus fondamentalement, le raisonnement économique montre qu'il est difficile de freiner à la fois l'immigration et les exportations créant des emplois dans leur pays d'origine pour les migrants.

En France, l'idée d'une « taxe sur les importations » redistribuée aux perdants de la mondialisation a été évoquée. Arrêtons-nous sur l'analyse économique de cette mesure emblématique des contradictions du « protectionnisme intelligent ». Nous ne prenons pas en compte, pour simplifier qu'un droit de douane sur les importations en provenance des pays membres n'est pas compatible avec le Marché unique européen (la mise en place d'une telle taxe supposerait la sortie de l'UE), qu'un droit de douane sur les importations en provenance des pays tiers relève de la compétence de Bruxelles, et que son montant est reversé ... au budget européen.

Tout d'abord, une "taxe sur les importations" s'appelle un droit de douane, que son taux soit faible ou non. Un droit de douane réduit les importations et donc le produit de cette taxe ne peut pas s'obtenir en multipliant le taux de la taxe par la valeur des importations avant sa mise en place. La recette est donc très inférieure à ce que le « bon sens » laisserait penser.

Deuxièmement, cette recette n'est pas un revenu qui serait généré : on ne peut pas augmenter le pouvoir d'achat des consommateurs en les taxant, même si on leur redistribue le produit de la taxe. Au mieux, les consommateurs ne perdent que les coûts de gestion administrative de la taxe, lesquels peuvent être élevés si le taux est faible. Et avec un taux de taxation faible, les coûts de collecte représentent nécessairement une bonne partie des recettes (on parle de « droits de nuisance » dans les négociations commerciales internationales pour évoquer les droits de douane faibles), si bien que l'effet net moyen sur le pouvoir d'achat devrait être clairement négatif.

Troisièmement, un droit de douane est in fine une taxe sur la consommation, et/ou une taxe sur l'investissement et/ou une taxe sur les consommations intermédiaires des entreprises. Cela fait beaucoup de perdants.

Côté consommateurs les droits de douane sont régressifs : ils taxent plus les pauvres et les familles qui

ont une propension à consommer plus forte. L'analyse de la taxe à la valeur ajoutée s'applique de ce point de vue avec un élément supplémentaire : les services sont peu échangés et de toute façon non soumis aux droits de douane. Donc la composition du panier de consommation détermine qui sera le plus pénalisé.

Du côté des entreprises, un droit de douane est d'abord une taxe sur les importations de machines et de pièces et composants. Cela grève la compétitivité, surtout dans les secteurs qui emploient le plus de consommations intermédiaires importées, comme l'automobile et l'aéronautique. Une automobile française comprend de nombreux composants allemands par exemple. En général, l'impact est plus fort pour les secteurs de haute technologie, dans lesquels il est indispensable de se fournir à l'étranger pour un grand nombre de composants. Avec le fractionnement des chaînes de valeur globales, la valeur des exportations manufacturières françaises se décompose aujourd'hui en trois tiers : un tiers de production de biens en France ; un tiers de production de services en France ; un tiers de biens et services intermédiaires importés. En plus de taxer les importations intermédiaires de nos entreprises, un droit de douane taxe aussi leurs exportations, puisqu'une partie de la production des entreprises françaises est exportée et intégrée en consommation intermédiaire dans la production des biens ensuite réimportés et que l'on se propose de taxer. Une automobile allemande contient de nombreux composants français par exemple. Donc une « taxe sur les importations » s'analyse in fine comme une taxe sur nos exportations industrielles.

Enfin, s'il s'agit de redistribuer le revenu l'instrument de premier rang est l'impôt. La difficulté est ici que les bases fiscales sont mobiles. Les revenus de la propriété intellectuelle sont difficilement taxables et les entreprises tout comme les salariés les plus qualifiés sont mobiles internationalement, dans un contexte de concurrence fiscale. Pour redistribuer, deux approches non exclusives sont alors possibles. Taxer la consommation, avec tous les inconvénients distributifs de la TVA, ou réformer les principes de taxation des entreprises comme les Etats-Unis l'envisagent : baisse du taux et augmentation de l'assiette en substituant le principe de destination des ventes aux principes actuels. Dans sa version Destination-Based Cash Flow Tax, cette approche s'analyse comme une nouvelle forme de protectionnisme si elle est adoptée par un seul pays.

Pour toutes ces raisons, la protection par les droits de douane ne protège plus. Son coût est d'abord supporté par les consommateurs et par les plus modestes d'entre eux ayant une propension à consommer plus importante et moins de services non-échangeables dans leur panier de consommation.

Les chaînes de valeur sont devenues globales et fermer ses frontières aux produits étrangers c'est aussi les fermer aux nombreux composants nationaux (préalablement exportés) qu'ils contiennent tout en augmentant le coût de production de nos entreprises sourçant pour partie à l'étranger. Enfin les droits de douanes sont régressifs sur le plan de la redistribution des revenus : ils pénalisent les ménages dont la propension à consommer est la plus importante, et qui consomment plus de biens que de services, soit les familles modestes avec enfants.