



DOCUMENT DE RECHERCHE

EPEE

CENTRE D'ETUDE DES POLITIQUES ECONOMIQUES DE L'UNIVERSITÉ D'EVRY

**Actualité du protectionnisme :
l'exemple des importations américaines d'acier**

Anne HANAUT

02 – 06

ACTUALITE DU PROTECTIONNISME : L'EXEMPLE DES IMPORTATIONS AMERICAINES D'ACIER

La mondialisation de l'économie devrait signifier la disparition de toutes les barrières aux échanges et aux communications. Or l'observation des relations économiques internationales montre que malgré les engagements répétés de la plupart des pays en faveur du libre échange, le protectionnisme est toujours prêt à resurgir pour les mêmes motifs et avec les mêmes conséquences défavorables.

L'exemple très récent des mesures prises par les Etats-Unis pour protéger leur sidérurgie apporte de nombreux enseignements car il est tout à fait caractéristique des raisons (I) et des conséquences (II) du protectionnisme en général.

Au début du mois de mars 2002, Le président américain George Bush a décidé d'imposer pour trois ans des quotas et des droits de douane de 8 % à 30 % sur les aciers importés aux Etats-Unis. Par exemple, les importations de brames d'acier seront frappées d'un tarif de 30% si elles dépassent un quota d'importations de 5,4 millions de tonnes par an mais les tarifs sur les importations de fil d'acier inoxydable ne seront que de 8 %. Les pays en voie de développement ainsi que le Mexique et le Canada, en raison de leur appartenance à l'accord de libre échange Nord américain (ALENA), ne sont pas concernés. Les mesures américaines affectent l'importation de 20 millions de tonnes, soit 10% du commerce mondial de l'acier. Les pays les plus touchés pourraient être la Russie, la Chine, la Corée du sud, le Japon, le Brésil et l'Union Européenne.

I. Les raisons de cette taxation et sa situation vis à vis des principes de l'OMC.

A. Les motifs des mesures protectionnistes sont essentiellement politiques.

Alors que les économistes démontrent inlassablement le gain de l'échange international et les vertus du libre échange, simultanément les hommes politiques, dans le but de se faire réélire, cherchent à donner satisfaction à leurs électeurs et notamment aux producteurs qui demandent à être protégés contre la concurrence étrangère. Le cas actuel de la sidérurgie américaine est une illustration directe de ce propos.

La sidérurgie américaine est incapable de faire face en même temps à une demande affaiblie par la récession, un dollar fort et des importations à bas prix qui ont commencé en 1997 avec la crise asiatique. L'emploi dans cette branche est passé de 521000 personnes en 1974 à 151000 en 2000 et elle compte aujourd'hui plus de 600000 retraités.

Les entreprises sidérurgiques et les syndicats ont demandé une taxe minimale de 40% sur les importations pour aider cette industrie ainsi que des milliards de dollars pour financer les retraites. Les conseillers de la Maison Blanche craignent qu'une absence de soutien à l'acier américain se traduise par le basculement du côté démocrate d'Etats de la « rust belt » comme

l'Ohio, la Pennsylvanie, l'Indiana, le Maryland ou la Virginie occidentale et coûte aux républicains leur majorité à la chambre des représentants.

B. Ces mesures peuvent-elles s'inscrire dans les règles de l'OMC ?

Les principes du GATT interdisent tout recours unilatéral à des mesures de protection sauf dans deux cas : la « clause de sauvegarde » ou en réponse à des pratiques de dumping. Les Etats-Unis justifient leur action vis à vis de l'OMC en tentant de se placer dans le cadre de la clause de sauvegarde ou en soutenant que les mesures prises le sont en réponse à des politiques de dumping de certains pays. Mais cette position n'est pas très justifiée.

En effet la clause de sauvegarde autorise des mesures de protection temporaires, notamment quantitatives, pour faire face à une augmentation soudaine et massive des importations qui désorganise un marché et cause un préjudice grave aux producteurs nationaux. Or, dans le cas des Etats-Unis, il n'y a pas eu d'accroissement des importations de la plupart des produits sidérurgiques. Les importations américaines ont même baissé de 23% en 2001 et se situent au-dessous des niveaux de 1995 et 1996. Ce ne sont pas les importations qui sont la cause du malaise de la sidérurgie américaine. Les mesures de protection ne peuvent donc pas s'inscrire dans la clause de sauvegarde de l'OMC.

De même, si les prix de l'acier ont baissé notamment depuis 1997, c'est à cause de la crise asiatique et plus généralement d'une surproduction mondiale. Les Etats-Unis n'ont pas d'arguments sérieux pour accuser de dumping des pays comme le Japon, la Corée du Sud, la Chine, la Russie, l'Ukraine etc.

II. Les conséquences de cette politique

Ces décisions unilatérales des Etats-Unis, au-delà de leur objectif initial d'aide à la sidérurgie américaine, ont aussi des conséquences sur l'industrie américaine globalement. Elles risquent de plus, de désorganiser le marché mondial de l'acier et de provoquer des représailles de la part des partenaires commerciaux des Etats-Unis. Il est évident que ces taxations des importations américaines portent préjudice aux exportateurs d'acier et même plus généralement aux producteurs d'acier mondiaux qui attendaient un rétablissement du marché et la remontée des prix après la surproduction et la baisse des prix consécutive à la crise asiatique de 1997. Le marché des Etats-Unis se fermant en partie, les exportateurs qui perdent ce débouché vont se tourner vers les autres marchés pour écouler leur production excédentaire ce qui va faire baisser les cours mondiaux.

Mais ces mesures sont aussi défavorables pour l'industrie américaine en général et il n'est même pas sur qu'elles soient bonnes pour la sidérurgie en particulier.

A. Les conséquences sur l'industrie américaine et sur la sidérurgie américaine

L'acier sous toutes ses formes est un bien intermédiaire qui entre dans la fabrication d'un très grand nombre de biens finals de production ou de consommation. La théorie économique a montré en mettant au point le concept de « protection effective » qu'un processus productif était d'autant plus protégé que son produit final subissait un droit de douane élevé mais que les biens intermédiaires qu'il utilisait étaient peu taxés. En instaurant des droits de douane et de quotas sur l'acier qui vont provoquer la hausse de son prix, l'administration américaine pénalise toutes ses industries qui utilisent de l'acier en particulier l'industrie automobile, les équipements de forage et même l'armement. Beaucoup d'industriels ont aussitôt demandé des exemptions aux quotas et aux hausses de tarifs douaniers. On peut craindre que les entreprises consommatrices d'acier soient tentées de délocaliser leur production. L'association

américaine des industries de la consommation (Consuming Industries Trade Action Coalition) a fait une étude qui conclut que 74000 emplois pourraient être perdus du fait des taxes sur l'acier, beaucoup plus que ceux qui risquent d'être sauvés dans la sidérurgie.

Ces mesures protectionnistes seront-elles vraiment favorables à la sidérurgie américaine ? Lors des quatre dernières années, 31 des 70 sidérurgistes américains se sont mis sous la protection de la loi sur les faillites. 63000 nouveaux emplois sont menacés alors que les effectifs sont tombés à 151000 pour 600000 retraités. Deux industries très différentes cohabitent : des petits hauts fourneaux compétitifs et de vieilles et grandes usines dont les produits sont chers et médiocres. Elles devraient être condamnées depuis des années mais les Etats-Unis contrairement à l'Europe n'ont pas restructuré ce secteur. Les capacités de l'Union ont diminué de 2 millions de tonnes entre 1993 et 2000 alors que celle des Etats-Unis a été en hausse de 19 millions. La hausse du prix de l'acier provoqué par la taxation ne permettra pas de couvrir les « coûts hérités » des charges de retraites et de sécurité sociale des sidérurgistes qui ont fait faillite ni de retrouver la compétitivité. Cette hausse des prix risque en revanche de retarder encore les restructurations qui ont été faites depuis longtemps en Europe, restructurations nécessaires pour améliorer la technologie, la productivité et la qualité des produits.

B. Le risque de représailles et de guerre commerciale généralisée

Le principal danger du protectionnisme est son caractère contagieux. En effet, les pays lésés par les mesures protectionnistes d'un partenaire commercial imposeront en représailles des restrictions aux importations originaires de ce pays. Le résultat sera la contraction généralisée des échanges internationaux et donc la diminution de l'activité économique dans tous les pays et la diminution voire la disparition des gains de l'échange international pour tous les partenaires y compris celui qui a déclenché cette guerre commerciale. Une des missions principales de l'OMC est justement d'imposer des règles de bonne conduite à ses membres et d'organiser des procédures de règlements des différends afin d'éviter de telles guerres commerciales.

Dès l'annonce des taxes américaine sur les importations d'acier, de nombreuses protestations sont venues de tous les pays touchés. L'Union européenne qui estime être la principale victime de ces mesures¹, a rapidement riposté par un plan en trois volets : des mesures de sauvegarde, une demande d'ouverture de consultations à l'OMC et des mesures de rétorsion si les négociations échouent.

- L'Union européenne applique de mesures de sauvegarde provisoires pour éviter que son propre marché sidérurgique ne soit inondé par les importations d'acier de pays tiers qui se sont vus fermer l'accès au marché américain depuis le 20 mars. Ces mesures prévoient d'appliquer des droits de douane supplémentaires variant entre 14,9 % et 26 % sur 15 produits sidérurgiques pour lesquels les droits de douane américains ont été augmentés, uniquement si les importations de ces produits venant de pays tiers dépassent de 10 % leur niveau observé au cours des trois dernières années. Elles sont donc uniquement préventives.
- L'Union Européenne a demandé à l'OMC l'ouverture de consultations deux jours après la décision américaine (cette demande d'ouverture de consultations a été faite par plusieurs autres pays dont la Corée, la Chine et le Japon). Les consultations ont eu lieu à Genève les 11 et 12 avril 2002 mais n'ont pas abouti à un règlement du différend. L'Union Européenne a alors demandé l'établissement d'un groupe spécial (panel) qui devra arbitrer c'est à dire statuer sur la compatibilité des mesures

¹ Notamment parce que l'union européenne fournit 25 % des importations américaines de produits plats, carbone et fers blancs sur lesquelles des droits de 30 % ont été instaurés.

américaines sur l'acier avec les dispositions du GATT 94² et de « l'Accord sur les sauvegardes ».

- Des compensations sont demandées par l'U.E sous forme d'allègement de taxes sur d'autres produits. Si ces compensations ne sont pas obtenues, l'Europe a prévu des représailles. Elle a publié le 14 mai deux listes de produits américains sur lesquels elle appliquera des surtaxes allant jusqu'à 100 % : une liste « courte » qui entrerait en vigueur le 18 juin et une liste longue applicable si l'OMC donne définitivement raison aux européens.

C. Cas de la Russie

La Russie est le quatrième producteur d'acier mondial et elle exporte 60% de sa production. Les Etats-Unis sont un de ses débouchés puisqu'elle a exporté vers cette région 1,4 millions de tonnes d'acier en 2000 (1,2 millions de tonnes seulement en 2001) ce qui représente un ordre de grandeur de 400 millions de \$ par an soit 10% du total de ses exportations vers les Etats-Unis.

A première vue, la Russie risquait d'être un des premiers pays touchés par les mesures américaines. En mars dernier, la Russie a envisagé d'interdire les importations de poulets en provenance des USA pour des raisons sanitaires en affirmant qu'il ne s'agissait pas de représailles. Mais la guerre commerciale entre les Etats-Unis et la Russie n'aura pas lieu : des négociations bilatérales sont en cours. La Russie est prête à lever son interdiction pour les poulets si les Américains se conforment à ses prescriptions vétérinaires et les Etats-Unis sont prêts à assouplir leur dispositif sur l'acier russe et à favoriser l'entrée de la Russie dans l'OMC.

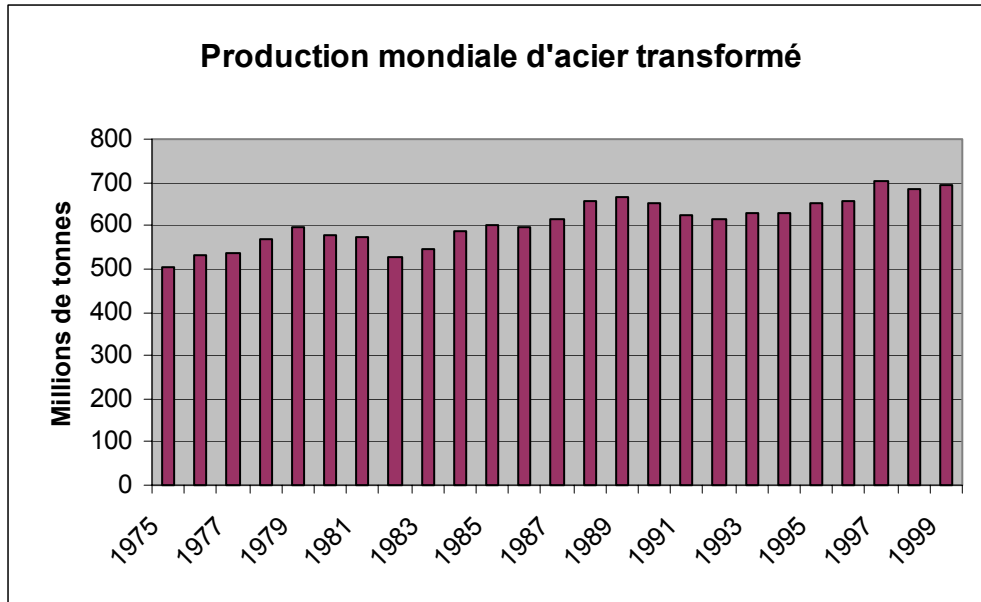
On peut quand même noter que ces négociations bilatérales sont contraires aux grands principes du GATT et de l'OMC : la clause de la nation la plus favorisée et le principe de non-discrimination.

Conclusion : Ce cas est une illustration typique des circonstances et des conséquences des actes de protectionnisme. Les mesures ont un objectif uniquement politique en vue d'échéances électorales. Les conséquences économiques sont défavorables au niveau mondial, au niveau national et même au niveau de la branche protégée qui nécessite des restructurations fondamentales. Une telle action unilatérale risque de provoquer une guerre commerciale généralisée finalement préjudiciable pour le monde entier. Au moment où l'OMC doit mettre en œuvre le programme de libéralisation des échanges de Doha, tous les pays, y compris les exemptés souhaitent que les Etats-Unis n'abandonnent pas la discipline multilatérale qui a toujours été un caractère fondamental du GATT.

² On appelle « GATT 94 », l'adaptation des principes du GATT qui a été faite en 1994 en vue de leur adaptation à la nouvelle OMC.

Graphiques

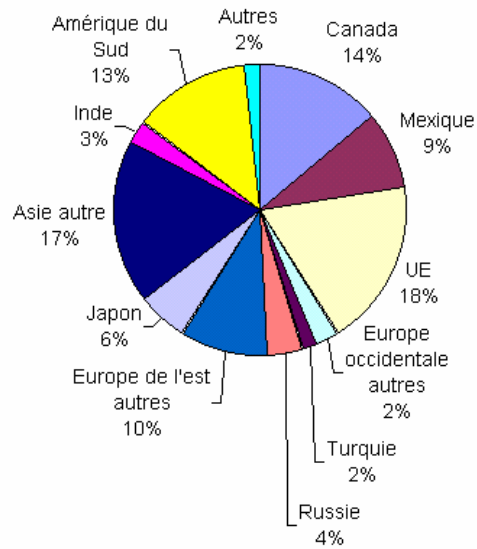
(D'après " World steel on line")



Emploi dans l'industrie de l'acier

Milliers en fin d'année	1974	1990	1996	1997	1998	1999	2000
USA	521	204	167	163	160	153	151
Union Européenne	996	434	306	293	290	280	278
Japon	459	305	240	230	221	208	197

Origines des importations d'acier aux USA en 2001



Production d'acier brut par pays/regions en 2001 (Millions de tonnes)

Union Européenne	163,2
Chine	127,2
Japon	106,4
USA	101,5
Russie	59,1
Corée	43,1
Ukraine	31,4
Brésil	27,9
Inde	26,9
Taiwan	16,7
Canada	16,6
Mexique	15,7
Turquie	14,3
Polande	10,5
Autres	86,7
Total	847,2

Documents de recherche EPEE

2002

- 02 - 01 **Inflation, salaires et SMIC: quelles relations?**
Yannick L'HORTY & Christophe RAULT
- 02 - 02 **Le paradoxe de la productivité**
Nathalie GREENAN & Yannick L'HORTY
- 02 - 03 **35 heures et inégalités**
Fabrice GILLES & Yannick L'HORTY
- 02 - 04 **Droits connexes, transferts sociaux locaux et retour à l'emploi**
Denis ANNE & Yannick L'HORTY
- 02 - 05 **Animal Spirits with Arbitrarily Small Market Imperfection**
Stefano BOSI, Frédéric DUFOURT & Francesco MAGRIS
- 02 - 06 **Actualité du protectionnisme :
l'exemple des importations américaines d'acier**
Anne HANAUT

2001

- 01 - 01 **Optimal Privatisation Design and Financial Markets**
Stefano BOSI, Guillaume GIRMENS & Michel GUILLARD
- 01 - 02 **Valeurs extrêmes et series temporelles :
application à la finance**
Sanvi AVOUYI-DOVI & Dominique GUEGAN
- 01 - 03 **La convergence structurelle européenne :
rattrapage technologique et commerce intra-branche**
Anne HANAUT & El Mouhoub MOUHOUD
- 01 - 04 **Incitations et transitions sur le marché du travail :
une analyse des stratégies d'acceptation et des refus d'emploi**
Thierry LAURENT, Yannick L'HORTY, Patrick MAILLE & Jean-François OUVRRARD
- 01 - 05 **La nouvelle économie et le paradoxe de la productivité :
une comparaison France - Etats-Unis**
Fabrice GILLES & Yannick L'HORTY
- 01 - 06 **Time Consistency and Dynamic Democracy**
Toke AIDT & Francesco MAGRIS
- 01 - 07 **Macroeconomic Dynamics**
Stefano BOSI
- 01 - 08 **Règles de politique monétaire en présence d'incertitude :
une synthèse**
Hervé LE BIHAN & Jean-Guillaume SAHUC
- 01 - 09 **Indeterminacy and Endogenous Fluctuations
with Arbitrarily Small Liquidity Constraint**
Stefano BOSI & Francesco MAGRIS
- 01 - 10 **Financial Effects of Privatizing the Production of Investment Goods**
Stefano BOSI & Carine NOURRY

- 01 - 11 **On the Woodford Reinterpretation of the Reichlin OLG Model :
a Reconsideration**
Guido CAZZAVILLAN & Francesco MAGRIS
- 01 - 12 **Mathematics for Economics**
Stefano BOSI
- 01 - 13 **Real Business Cycles and the Animal Spirits Hypothesis
in a Cash-in-Advance Economy**
Jean-Paul BARINCI & Arnaud CHERON
- 01 - 14 **Privatization, International Asset Trade and Financial Markets**
Guillaume GIRMENS
- 01 - 15 **Externalités liées dans leur réduction et recyclage**
Carole CHEVALLIER & Jean DE BEIR
- 01 - 16 **Attitude towards Information and Non-Expected Utility Preferences :
a Characterization by Choice Functions**
Marc-Arthur DIAYE & Jean-Max KOSKIEVIC
- 01 - 17 **Fiscalité de l'épargne en Europe :
une comparaison multi-produits**
Thierry LAURENT & Yannick L'HORTY
- 01 - 18 **Why is French Equilibrium Unemployment so High :
an Estimation of the WS-PS Model**
Yannick L'HORTY & Christophe RAULT
- 01 - 19 **La critique du « système agricole » par Smith**
Daniel DIATKINE
- 01 - 20 **Modèle à Anticipations Rationnelles
de la CONjoncture Simulée : MARCOS**
Pascal JACQUINOT & Ferhat MIHOUBI
- 01 - 21 **Qu'a-t-on appris sur le lien salaire-emploi ?
De l'équilibre de sous emploi au chômage d'équilibre :
la recherche des fondements microéconomiques
de la rigidité des salaires**
Thierry LAURENT & Hélène ZAJDELA
- 01 - 22 **Formation des salaires, ajustements de l'emploi
et politique économique**
Thierry LAURENT

2000

- 00 - 01 **Wealth Distribution and the Big Push**
Zoubir BENHAMOUCHE
- 00 - 02 **Conspicuous Consumption**
Stefano BOSI
- 00 - 03 **Cible d'inflation ou de niveau de prix :
quelle option retenir pour la banque centrale
dans un environnement « nouveau keynésien » ?**
Ludovic AUBERT
- 00 - 04 **Soutien aux bas revenus, réforme du RMI et incitations à l'emploi :
une mise en perspective**
Thierry LAURENT & Yannick L'HORTY
- 00 - 05 **Growth and Inflation in a Monetary « Selling-Cost » Model**

Stefano BOSI & Michel GUILLARD

- 00 - 06 **Monetary Union : a Welfare Based Approach**
Martine CARRE & Fabrice COLLARD
- 00 - 07 **Nouvelle synthèse et politique monétaire**
Michel GUILLARD
- 00 - 08 **Neoclassical Convergence versus Technological Catch-Up :
a Contribution for Reaching a Consensus**
Alain DESDOIGTS
- 00 - 09 **L'impact des signaux de politique monétaire sur la volatilité
intra-journalière du taux de change deutschemark - dollar**
Aurélié BOUBEL, Sébastien LAURENT & Christelle LECOURT
- 00 - 10 **A Note on Growth Cycles**
Stefano BOSI, Matthieu CAILLAT & Matthieu LEPELLEY
- 00 - 11 **Growth Cycles**
Stefano BOSI
- 00 - 12 **Règles monétaires et prévisions d'inflation en économie ouverte**
Michel BOUTILLIER, Michel GUILLARD & Auguste MPACKO PRISO
- 00 - 13 **Long-Run Volatility Dependencies in Intraday Data
and Mixture of Normal Distributions**
Aurélié BOUBEL & Sébastien LAURENT

1999

- 99 - 01 **Liquidity Constraint, Increasing Returns and Endogenous Fluctuations**
Stefano BOSI & Francesco MAGRIS
- 99 - 02 **Le temps partiel dans la perspective des 35 heures**
Yannick L'HORTY & Bénédicte GALTIER
- 99 - 03 **Les causes du chômage en France :
Une ré-estimation du modèle WS - PS**
Yannick L'HORTY & Christophe RAULT
- 99 - 04 **Transaction Costs and Fluctuations in Endogenous Growth**
Stefano BOSI
- 99 - 05 **La monnaie dans les modèles de choix intertemporels :
quelques résultats d'équivalences fonctionnelles**
Michel GUILLARD
- 99 - 06 **Cash-in-Advance, Capital, and Indeterminacy**
Gaetano BLOISE, Stefano BOSI & Francesco MAGRIS
- 99 - 07 **Sunspots, Money and Capital**
Gaetano BLOISE, Stefano BOSI & Francesco MAGRIS
- 99 - 08 **Inter-Jurisdictional Tax Competition in a Federal System
of Overlapping Revenue Maximizing Governments**
Laurent FLOCHEL & Thierry MADIES
- 99 - 09 **Economic Integration and Long-Run Persistence
of the GNP Distribution**
Jérôme GLACHANT & Charles VELLUTINI
- 99 - 10 **Macroéconomie approfondie : croissance endogène**
Jérôme GLACHANT

- 99 - 11 **Growth, Inflation and Indeterminacy in a Monetary « Selling-Cost » Model**
Stefano BOSI & Michel GUILLARD
- 99 - 12 **Règles monétaires, « ciblage » des prévisions et (in)stabilité de l'équilibre macroéconomique**
Michel GUILLARD
- 99 - 13 **Educating Children : a Look at Household Behaviour in Côte d'Ivoire**
Philippe DE VREYER, Sylvie LAMBERT & Thierry MAGNAC
- 99 - 14 **The Permanent Effects of Labour Market Entry in Times of High Aggregate Unemployment**
Philippe DE VREYER, Richard LAYTE, Azhar HUSSAIN & Maarten WOLBERS
- 99 - 15 **Allocating and Funding Universal Service Obligations in a Competitive Network Market**
Philippe CHONE, Laurent FLOCHEL & Anne PERROT
- 99 - 16 **Intégration économique et convergence des revenus dans le modèle néo-classique**
Jérôme GLACHANT & Charles VELLUTINI
- 99 - 17 **Convergence des productivités européennes : réconcilier deux approches de la convergence**
Stéphane ADJEMIAN
- 99 - 18 **Endogenous Business Cycles : Capital-Labor Substitution and Liquidity Constraint**
Stefano BOSI & Francesco MAGRIS
- 99 - 19 **Structure productive et procyclicité de la productivité**
Zoubir BENHAMOUCHE
- 99 - 20 **Intraday Exchange Rate Dynamics and Monetary Policy**
Aurélié BOUBEL & Richard TOPOL

1998

- 98 - 01 **Croissance, inflation et bulles**
Michel GUILLARD
- 98 - 02 **Patterns of Economic Development and the Formation of Clubs**
Alain DESDOIGTS
- 98 - 03 **Is There Enough RD Spending ? A Reexamination of Romer's (1990) Model**
Jérôme GLACHANT
- 98 - 04 **Spécialisation internationale et intégration régionale. L'Argentine et le Mercosur**
Carlos WINOGRAD
- 98 - 05 **Emploi, salaire et coordination des activités**
Thierry LAURENT & Hélène ZAJDELA
- 98 - 06 **Interconnexion de réseaux et charge d'accès : une analyse stratégique**
Laurent FLOCHEL
- 98 - 07 **Coût unitaires et estimation d'un système de demande de travail : théorie et application au cas de Taiwan**
Philippe DE VREYER

- 98 - 08 **Private Information :**
an Argument for a Fixed Exchange Rate System
Ludovic AUBERT & Daniel LASKAR
- 98 - 09 **Le chômage d'équilibre. De quoi parlons nous ?**
Yannick L'HORTY & Florence THIBAUT
- 98 - 10 **Deux études sur le RMI**
Yannick L'HORTY & Antoine PARENT
- 98 - 11 **Substituabilité des hommes aux heures et ralentissement de la productivité ?**
Yannick L'HORTY & Christophe RAULT
- 98 - 12 **De l'équilibre de sous emploi au chômage d'équilibre :**
la recherche des fondements microéconomiques de la rigidité des salaires
Thierry LAURENT & Hélène ZAJDELA