

Groupe de recherche sur l'intégration continentale



Les droits sur l'acier et le protectionnisme

Un commentaire

Christian Deblock

10 mars 2002

Stupide ! Il n'y a pas d'autre mot pour qualifier la décision du président Bush d'imposer des droits de douane et un système de licences sur les importations d'acier sur une période de 3 ans (*The Economist* parle d'une décision « disgraceful »). La décision, attendue, a été présentée mardi 5 mars comme le troisième volet d'un plan présenté en juin dernier pour mettre un peu d'ordre dans le secteur de l'acier, les deux autres volets étant la poursuite des travaux du comité de l'OCDE mis sur pied pour réduire la production mondiale d'acier de quelque 100 millions de tonnes d'ici cinq ans et la poursuite des négociations commerciales multilatérales pour réduire les subventions et autres pratiques commerciales déloyales.

Le Représentant au Commerce avait saisi la Commission du commerce international des États-Unis le 22 juin 2001, lui demandant de mener enquête sur la question de savoir si oui ou non les importations avaient causé un préjudice grave à l'industrie de l'acier. À la différence des enquêtes antidumping ou portant sur les mesures compensatoires, une telle enquête s'inscrit dans le cadre des clauses de sauvegarde prévues par le GATT. Les investigations portent sur l'ensemble des importations et leur objet n'est pas de démontrer qu'il y a eu ou non concurrence déloyale mais préjudice grave et déstabilisation d'un secteur donné suite à une augmentation importante des importations. Une première décision avait été rendue par la Commission le 22 octobre 2001, laquelle démontrait qu'il y avait effectivement préjudice grave, le Canada étant comme les autres pays visés pour six produits. Le rapport final a été présenté le 19 décembre 2001 et, suite à une demande d'un complément d'information de sa part, le président avait jusqu'au 17 février pour réagir aux conclusions et recommandations de la Commission, ce qui a été fait le 5 mars.

Tout en rappelant comme il se doit que la libre-échange demeure le moteur de la croissance économique, le président Bush a invoqué deux arguments pour justifier sa décision d'en appeler à la section 203 du *Trade Act* de 1974, à savoir, les changements intervenus dans les conditions économiques globales (les changes en particulier) pour le premier, et les importations considérables

d'acier à bas prix qui viennent causer un préjudice à l'industrie américaine, pour le second. Bon prince, le président n'a pas totalement suivi la Commission du commerce international, qui recommandait en décembre dernier d'imposer des droits allant jusqu'à 40 % pendant 4 ans ainsi que des mesures de soutien pour les fonds de retraite des salariés mis à pied. Il a également exempté des mesures prises les deux partenaires commerciaux de l'ALENA, le Canada et le Mexique, les pays en développement qui comptent peu dans les importations américaines (moins de 3 5 des importations) et, pour des raisons géopolitiques, certains pays comme l'Argentine, l'Inde ou la Turquie (partiellement dans ces deux cas). Tous les autres pays, avec en tête de liste l'Union européenne, le Japon, la Corée du Sud, le Brésil, la Chine, la Russie, se voient imposer des droits de douane allant de 8 à 30 % selon les catégories de produit (8 % pour les fils d'acier inoxydables et 30 % sur les brames d'acier, par exemple), avec une subtilité supplémentaire, à savoir que les produits touchés ne sont pas les produits de bas gamme mais au contraire les produits spécialisés à forte valeur ajoutée.

Les réactions ne se sont pas fait attendre. Comme il se doit, le lobby de l'acier, représenté par l'*American Iron and Steel Institute*, a salué la décision « courageuse » du président, et le ministre canadien du Commerce international, Pierre Pettigrew, s'est réjoui d'une décision qui « fait suite à d'énergiques représentations et revendications du gouvernement, des provinces et de l'industrie ». Mais dans le monde entier c'est le tollé général. Le Commissaire européen au commerce, Pascal Lamy, a immédiatement donné le ton en déclarant que « le marché de l'acier n'est pas le far west », une phrase qui en dit long sur l'état d'exaspération des Européens face à l'unilatéralisme américain depuis quelque temps. Si les réactions sont vives dans toutes les capitales européennes, y compris à Londres, elles le sont tout autant à Moscou, à Séoul, à Tokyo, à Brasilia, à Beijing, à New Dehli etc. Non seulement tout le monde conteste la valeur scientifique de l'enquête menée par la Commission du commerce international, les importations américaines étant en baisse depuis 1995 (30,1 millions de tonnes en 2001 contre 38 millions de tonnes en 2000 selon les chiffres de l'*American Iron and Steel Institute*), mais surtout, tous les observateurs s'entendent pour dire que la décision aura quatre effets.

Tout d'abord, et c'est l'effet le plus immédiat, la décision vient brutalement remettre en question le difficile compromis auquel on était parvenu à Doha il y a à peine quatre mois. L'OMC aura énormément de difficulté désormais à gérer une telle situation. Face aux pays en développement, une nouvelle fois bafoués dans leurs droits commerciaux, tout d'abord ; face aux autres grandes puissances commerciales qui ne manqueront pas de rappeler aux Américains, donneurs de leçons en matière de libre-échange, que les règles commerciales ne sont pas à la carte ni l'affaire d'un seul pays, ensuite.

Ensuite, et ce, même si on a du mal à évaluer encore pour le moment toutes les conséquences, c'est toute l'industrie mondiale de l'acier qui risque d'être déstabilisée. L'industrie de l'acier a connu d'importantes restructurations depuis une vingtaine d'années, mais, très concurrentielle et soumise à la vive concurrence des produits de substitution, l'aluminium notamment, c'est une industrie en surcapacité. On estime à 827 millions de tonnes la production mondiale d'acier en 2001, et à 354 millions de tonne la consommation mondiale. Avec 330 millions de tonnes produites, pour une consommation de 354 millions de tonnes, l'Asie arrive en tête, suivie de l'Union européenne avec une production de 161 millions de tonnes et une consommation de 142 millions de tonnes. Pour régler le problème de surcapacité, des réunions de haut niveau impliquant quelque 38 pays et l'Union européenne, se tiennent dans le cadre de l'OCDE, avec pour objectif de réduire de 103,5 à 117,5 millions de tonnes les capacités de production d'ici 5 ans. Il y a eu jusqu'ici trois rencontres, dont la dernière les 7 et 8 février dernier, et la prochaine se tiendra les 18 et 19 avril prochain. Elle portera sur les rapports des deux groupes de travail mis sur pied lors de la rencontre de février, le premier sur les disciplines commerciales et le second sur les surcapacités structurelles de l'industrie. Le moins qu'on puisse dire est que la rencontre d'avril, si elle a lieu, risque d'être houleuse. En attendant, le marché américain étant à toutes fins pratiques fermé, on risque d'assister à d'importants détournement de commerce, ce à quoi chacun, y compris le Canada, se prépare à réagir en adoptant à son tour des mesures de sauvegarde.

Par ailleurs, et c'est inévitable, le dossier va être porté devant l'OMC, l'Union européenne ayant déclaré sa double intention de constituer un front commun et de faire régler le litige conformément aux

règles internationales. Ce n'est pas le premier litige qui oppose l'Union européenne aux États-Unis, le dernier en date portant sur les *Foreign sales corporations*, l'OMC ayant définitivement tranché en sa faveur le 14 janvier dernier. Le prochain sur la liste est celui du transport aérien, les Européens accusant les États-Unis d'avoir pris prétexte des événements du 11 septembre pour soutenir leurs compagnies aériennes. Mais, comme on avait pu se rendre compte à Doha, le ton était plutôt à la modération et à la conciliation entre les deux grandes puissances commerciales. En donnant raison aux producteurs d'acier américains, l'administration présidentielle vient de déclencher les hostilités, avec tout ce que cela implique de surenchère et de contre-mesures.

À un autre niveau, le Canada n'a pas de quoi trop se réjouir. Faisant cavalier seul, le Canada risque de nouveau de se trouver isolé et d'être pris entre le tronc et l'écorce dans cette partie de bras de fer qui se prépare. D'une part, le Canada est, dans l'acier en particulier, un partenaire commercial important des États-Unis. L'année dernière, le Canada a compté pour 15,5 % des importations américaines et le Mexique 9,9 %. En comparaison, l'Asie dans son ensemble a représenté 21,3 % des importations américaines d'acier (la Corée du sud et le Japon représentant les trois quarts de ces exportations), le reste de l'hémisphère occidental 14,4 % (brésil 11%) et l'Europe 34,1 %, soit 20,2 % pour l'Union européenne et 13,9 % pour les autres pays européens, parmi lesquels la Russie. D'autre part, on peut se demander si dans le cas du Canada comme du Mexique, l'exemption a été décidée par respect pour l'ALENA ou bien au contraire pour protéger l'industrie américaine de l'acier, fortement implantée dans les deux pays, mais également, ce qu'il ne faudrait pas oublier non plus, les industries canadiennes et mexicaines. L'*Iron and Steel Institute* regroupe 35 entreprises : 24 américaines, mais également 3 canadiennes et 7 mexicaines. Autre constat qui fait réfléchir : en 2000, les exportations américaines d'acier au Canada se sont élevées en valeur à 3,5 milliards de \$ can., tandis que les exportations canadiennes vers les États-Unis étaient évaluées à 3,5 milliards de \$ can. Le Canada représente à lui seul 60 % des exportations américaines d'acier dans le monde ; à l'inverse, c'est pas moins de 96 % de toutes les exportations canadiennes dans le monde qui vont vers les États-Unis.

Enfin dernier point, la décision a été prise pour venir en aide à une industrie qui, de l'avis de tous les observateurs, ne s'est guère restructurée et ne fait guère preuve de compétitivité. Son marché se limite pour l'essentiel à l'hémisphère occidental. Les importations d'acier fini représentent environ 20,6 % du marché apparent en 2001, un pourcentage en hausse tendancielle depuis le début des années 1990. Toujours en 2001, les importations ont été de 30,1 millions de tonnes contre 6,1 millions de tonnes d'exportations. Aucune entreprise américaine en figure parmi les dix plus importantes au monde. Le taux d'utilisation des capacités de production a été de 79,2 % en moyenne en 2001 (75,6 % en décembre), contre 86,1 % en moyenne l'année précédente. Quelque 31 entreprises, la dernière en date étant la *National Steel*, ont été mises en faillite ou se sont placées sous la protection du chapitre 11 de la loi sur les faillites depuis trois ans. C'est donc dire à quel point ce secteur, qui a symbolisé pendant longtemps le capitalisme triomphant et la puissance industrielle américaine, n'est plus que l'ombre de lui-même. Curieusement pourtant, l'argument de la compétitivité et celui des avantages économiques des importations pour le consommateur, souvent invoqués quand vient le moment de justifier le libre-échange auprès de l'opinion publique et d'expliquer le déficit commercial des États-Unis, semblent cette fois bien oubliés, préoccupations électoralistes obligent. La décision aura de quoi plaire aux électeurs dans les États de la « rust belt », la Pennsylvanie, l'Ohio et la Virginie de l'Ouest, mais elle a de quoi faire grincer des dents non seulement les lobbies libre-échangistes, auxquels le *Wall Street Journal* s'est empressé de faire écho, mais aussi un autre lobby, celui des industries consommatrices d'acier, l'industrie automobile et l'industrie aéronautique notamment. Ces dernières, regroupées au sein de la Commission Industries Trade Action Coalition, ont immédiatement réagi par la voix du président de la coalition, Jon Jenson. Celui-ci n'a pas raté l'occasion de rappeler que les études menées pour le compte de son groupe montrent que pour un emploi de sauvé dans l'industrie sidérurgique, 8 emplois seraient perdus dans le reste de l'économie, et ce dans l'hypothèse où les droits de douane imposés n'auraient été que de 20 %.

Bref, un beau cas d'école que celui de l'acier qui nous rappelle deux choses. D'une part, qu'en matière de commerce, pour les États-Unis le principe qui veut « faites ce que je dis et non ce que je fais » fonctionne toujours. Et d'autre part, que lorsqu'il s'agit de défendre les amis de la présidence, le

fameux « capitalisme de connivence » dont parle Stiglitz, tous les moyens sont bons, même s'il s'agit de bousculer tout le monde. Quant au Canada, il a malheureusement encore une fois raté l'occasion de se démarquer des États-Unis et de critiquer la décision américaine, et ce, au nom même du libre-échange dont le ministre du Commerce international Pierre Pettigrew s'est pourtant fait l'apôtre plutôt que de se féliciter des résultats de sa diplomatie tranquille. Pour le moins, on se serait attendu à une réaction plus ferme de sa part. Le libre-échange, on y croit ou on n'y croit pas ? Toujours est-il que maintenant que les dés sont jetés, on peut s'attendre maintenant à des lendemains difficiles pour les États-Unis comme pour le Canada.