

HISTOIRE - ECONOMIE

Guerres douanières, hier et aujourd'hui...

Marc RONVAUX**Petite guerre sur la Meuse**

Mai 1737 : les douaniers du bureau de Namur bloquent sur la Meuse un bateau liégeois chargé de calamine (minéral de zinc) que l'industriel Tressoigne veut mener à Maubeuge, où il a établi une fonderie. On lui réclame un droit d'entrée prohibitif et on lui interdit le transit. La raison ? Cette nouvelle usine menace l'industrie namuroise du laiton. La riposte ne tarde pas et une ordonnance liégeoise de juillet 1738 taxe lourdement le transit de calamine du duché de Limbourg vers le comté de Namur. Bruxelles, capitale des Pays-Bas autrichiens, dont Liège ne fait pas partie, répond du tac au tac avec un nouveau tarif douanier. L'ordonnance est reçue comme une vengeance et en 1740 un nouveau tarif liégeois impose des charges sur une série de produits vitaux pour l'industrie namuroise. La surenchère continue avec un nouveau tarif signé par la gouvernante des Pays-Bas, Marie Élisabeth. Conséquence ? Le commerce se grippe rapidement et la production industrielle s'effondre. Au printemps 1740, plus aucun bateau ne circule sur la Meuse et la Sambre. L'empereur Charles VI ne veut rien entendre, mais voilà que le 20 octobre 1740, il meurt empoisonné par un plat de champignons. Sa fille Marie-Thérèse se montre plus souple, des négociations interviennent, et tous les tarifs litigieux sont révoqués de part et d'autre. Issue assez classique, avec menaces et surenchère, jusqu'à ce que le blocage cause plus de tort que de bien à tous et qu'on en revienne à la situation antérieure. Cet épisode de guerre douanière nous amène bien sûr à l'actualité et nous rappelle que le protectionnisme ne date pas d'hier.

Une invention récente

Si de tout temps, des taxes ont frappé le passage de biens et de personnes, les droits de douane entre États sont relativement récents. Ils datent chez nous de la révolte des provinces du nord des Pays-Bas contre Philippe II. Vers 1575, un système de permis est instauré pour permettre le commerce avec les pays révoltés malgré l'interdiction générale : cela permet de financer un Trésor exsangue, mais aussi d'assurer un minimum d'échanges entre des provinces devenues ennemies. Le système est annoncé comme provisoire, et quand le traité de Munster met fin à la guerre en janvier 1648, officialisant la sécession des Provinces-Unies, son maintien suscite un tollé. Un long débat sur le libre-échange aboutit à l'édit de 1654 « touchant les droits d'entrée et de sortie des denrées et marchandises », texte fondateur des douanes dans nos provinces. Il rétablit les anciens tarifs et en annonce de nouveaux, pour le « bien de l'État et du commerce ». C'est alors qu'en France, Colbert impose les deux grands tarifs de 1664 et 1667, archétypes du protectionnisme. L'Espagne riposte avec le tarif définitif de 1670, qui va dans le même sens. Le cadre est ainsi posé et n'évoluera guère jusqu'à la fin de l'Ancien Régime.

La loi du plus fort

Les jeux de pouvoir se traduisent dans les relations commerciales, et les provinces belges, gouvernées par l'Espagne puis l'Autriche, ne sont jamais en position de force. Le traité de Munster (1648), qui ferme l'Escaut et leur interdit ainsi le grand commerce maritime, est le prix à payer par Philippe IV pour obtenir la paix. En 1680, après la guerre de Hollande, l'Espagne affaiblie et ruinée doit concéder le tarif de 1680, très favorable aux Hollandais, qui peuvent importer à faible coût les matières premières, dont le bois, le fer et la pierre, et à l'Angleterre, qui peut exporter à bon compte ses draps, ardoises, charbons, cuirs et produits exotiques, mais taxe fortement les importations du textile flamand. Les Pays-Bas méridionaux ne sont plus maîtres de leur politique douanière. Les Hollandais traînent des pieds pour négocier un nouveau traité de commerce : non seulement ils esquivent toute velléité de revoir un cadre qui leur est très favorable, mais verrouillent toujours l'Escaut. Quand la

compagnie d'Ostende est fondée pour ouvrir les Pays-Bas autrichiens au commerce lointain, ils torpillent le projet : heurtant de front les intérêts anglo-néerlandais, Charles VI est contraint par le traité de Vienne de 1731 de renoncer à tout commerce aux Indes orientales. Des négociations s'ouvrent en 1752 à Bruxelles avec les puissances maritimes, mais celles-ci refusent de revoir les tarifs. Il faut attendre des décennies encore, avec des Provinces-Unies affaiblies et un Joseph II plus déterminé, pour que des négociations s'ouvrent à Versailles et aboutissent en 1785 au traité de Fontainebleau ; s'ils n'ont toujours pas accès à la mer par l'Escaut, les Pays-Bas méridionaux retrouvent, bien tardivement, leur liberté douanière.



Claude GELLEE, dit LE LORRAIN (1600-1682), *Port de mer au soleil couchant*.

L'héritage du mercantilisme

Le protectionnisme est au cœur de ce qu'on appelle le mercantilisme, courant d'idées et de pratiques en vogue du XVI^e au XVIII^e siècle ; le terme a été forgé par Mirabeau en 1763 et popularisé ensuite par Adam Smith.

Son principe est d'attirer l'argent dans le pays et son outil est le protectionnisme. Le mercantilisme privilégie la recherche et l'accumulation de la richesse par l'État : le métal précieux doit entrer dans le pays et n'en peut sortir. Principe résumé au XVI^e siècle par le financier anglais Thomas Gresham : « il n'y a personne qui gagne qu'un autre ne perde ». L'excédent commercial est capital, et pour faire entrer or et argent dans ses États, le souverain doit s'appuyer sur les marchands. La fuite du numéraire à l'avantage des pays voisins est vue comme un fléau, et son remède est le développement de l'industrie locale. Un sévère protectionnisme doit limiter les importations et favoriser les exportations.

Mais un produit n'est pas l'autre : on a intérêt à empêcher l'exportation des matières premières, mais aussi à favoriser leur importation pour les transformer en produits manufacturés et les exporter. Ce principe est la base de toute politique douanière. Cela n'arrange pas tout le monde : ainsi les producteurs de laine namurois ne peuvent pas vendre à Liège ni en France, pays qui entourent leur province, alors qu'ils n'ont pas chez eux de véritable industrie textile. Le mercantilisme prône aussi les subventions et les incitations fiscales pour encourager la création et l'expansion de manufactures nationales. C'est ce qu'on a appelé en France le Colbertisme (du nom de Jean-Baptiste Colbert, grand argentier de Louis XIV), mais c'est aussi alors la politique chez nous. Curieusement, un des premiers soucis des entrepreneurs est alors d'obtenir une exemption de l'impôt sur la bière et l'alcool pour eux et leurs ouvriers ! À la fin du XVIII^e siècle cependant, une nouvelle forme de pensée économique, la physiocratie, critique cette intervention forte de l'État, prône le « laisser faire, laisser passer » et voit notamment dans la réduction des droits de douane un moyen d'assurer de justes prix et la prospérité générale.

Aujourd'hui, trois acteurs, trois visions

Ce petit coup d'œil historique nous ramène à une actualité brûlante, même si le contexte est évidemment bien différent. On n'est plus à la même échelle et on ne parle plus vraiment de l'Angleterre, de la France et de la Hollande : dans notre économie mondialisée, trois acteurs dominant le commerce mondial, les États-Unis (PIB de 29,2 mds \$ en

2024), l'Union européenne (19,4 mds \$) et la Chine (18,7 mds \$). Ils ont des approches assez différentes du commerce international, mais les idées, les outils et les stratégies n'ont, somme toute, guère changé depuis trois siècles. Petit tour d'horizon...

La politique douanière des États-Unis depuis 2018 est assez classiquement protectionniste, visant à favoriser la production nationale tout en cherchant à réduire le déficit commercial. Elle se concentre sur les importations, souvent de manière sectorielle et différenciée selon les pays d'origine. L'électronique, le textile, l'automobile, les appareils ménagers, les jouets, les équipements industriels sont les principaux produits manufacturés visés par les hausses tarifaires. Les États-Unis n'appliquent pas de restrictions douanières à leurs propres exportations, ce qui est aussi normal. Par contre, imposer des droits de douane sur les importations de matières premières essentielles à l'industrie nationale, comme l'acier et l'aluminium, peut paraître paradoxal par rapport aux principes classiques. Il s'agit d'un choix délibéré : protéger les producteurs américains de ces produits stratégiques pour la sécurité nationale et l'autonomie et de relocaliser ces activités dans le pays. Le coût qui en résulte pour certaines industries nationales est jugé acceptable, c'est un arbitrage politique assumé.

La Chine applique des droits de douane relativement élevés sur de nombreux produits manufacturés étrangers, afin de protéger son industrie nationale. Ils se sont réduits progressivement, sous l'impulsion de l'OMC ou dans le cadre d'une volonté d'intégration économique globale. Le pays applique aussi des barrières non tarifaires, surtout administratives, pour ralentir les importations américaines et européennes. Les droits de douane sur les matières premières sont bas, l'objectif de la Chine étant de garantir l'approvisionnement de son industrie et de sa population à prix maîtrisé. Les exportations manufacturières, moteur de la croissance chinoise, font l'objet de politiques de soutien massif (subventions, monnaie faible). Sauf rares exceptions, la Chine ne charge pas de droits de douane ses propres produits manufacturés exportés. Cependant, sur des matières stratégiques, Pékin impose régulièrement des restrictions ou des quotas, pour garder un levier sur les marchés et protéger ses propres approvisionnements.

Enfin, l'Union européenne pratique plutôt une ouverture contrôlée dans le cadre d'accords de libre-échange et des règles de l'OMC (Organisation mondiale du commerce). Sur les produits manufacturés importés, elle applique ainsi généralement des droits modérés. Les importations de matières premières stratégiques sont peu taxées, pour ne pas pénaliser l'industrie européenne. L'UE recourt cependant à des mesures ciblées contre les pratiques jugées déloyales, principalement envers les produits chinois. Les importations y sont aussi soumises à des normes strictes (sécuritaires, sanitaires, environnementales), barrières non tarifaires que ses partenaires critiquent volontiers. L'UE ne taxe pas non plus ses propres exportations, mais applique certaines restrictions, par exemple sur des technologies sensibles ou sur certains minerais stratégiques afin de garantir sa souveraineté industrielle.

Pour conclure

On le voit, le tableau n'a guère changé depuis trois ou quatre siècles : exportations de produits manufacturés libres de droits mais de matières premières plus encadrées, taxation ciblée des importations et surtout rapports de forces. La Chine pratique un mercantilisme classique que Colbert n'eût pas renié, les États-Unis y reviennent, seule l'Union européenne rejette ce système, prônant une ouverture régulée. L'escalade douanière mondiale que nous vivons est dans prolongement de ces pratiques. Historiquement, on peut dire que les surenchères tarifaires ont échoué ; le petit exemple évoqué ci-dessus a été suivi par d'autres, bien plus importants, à la fin du XIX^e siècle et dans les années 1930, où tout le monde a été perdant et où le commerce a globalement baissé. Historiquement aussi, les rapports de force, non seulement économiques, mais aussi politiques, se sont révélés très importants : la puissance de Louis XIV et l'hégémonie anglo-hollandaise ont ainsi chacune en leur temps déséquilibré les rapports commerciaux, le plus fort imposant sa volonté au plus faible. Notre vieille Europe, du fait de sa faiblesse politique, semble aussi perdre aujourd'hui une part de sa maîtrise douanière. N'oublions cependant pas que l'étude des analogies historiques aide seulement à éclairer le présent, elle sert à comprendre et il est vain de chercher à prédire un retour du passé. En fin de compte, l'histoire ne se répète pas, au mieux elle bégaye, ou plus joliment dit, elle rime...