

L'UNILATÉRALISME DES ÉTATS-UNIS

PAR

JEAN-MARC SIROËN (*)

Alors que le système commercial repose sur les principes du multilatéralisme, les États-Unis n'hésitent pas à prendre des initiatives de nature unilatérale pour mettre en cause, par exemple, l'accès au marché japonais des semi-conducteurs américains, l'accès de périodiques d'origine américaine au Canada ou le respect de la propriété industrielle dans l'industrie pharmaceutique brésilienne. En cas de conflits, la mise en œuvre de la législation américaine peut conduire à des représailles dont la compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est contestée. La disposition la plus connue est ainsi la Section 301 de la loi commerciale de 1974 qui introduit un certain nombre de règles de loyauté opposables à l'ensemble des partenaires commerciaux des États-Unis.

Pourtant, l'Accord de Marrakech (1994) qui crée l'Organisation mondiale du commerce avait pour objectif affirmé de renforcer le statut du multilatéralisme en empêchant, notamment, les pays membres d'adopter des actions unilatérales. Si les États-Unis ont ratifié l'Accord, ils ont néanmoins préservé l'arsenal législatif préexistant et qui exige une administration unilatérale des sanctions commerciales. Loin d'être mise en sommeil, les dispositions unilatérales de la loi commerciale sont restées très actives. Le Président Clinton n'a pas hésité à rouvrir, en 1994, une disposition spectaculaire, la super 301, adoptée en 1988 en principe pour ... deux ans.

Faut-il voir dans cet entêtement l'expression de l'hégémonisme américain qui s'arrogerait la possibilité de s'exonérer des règles internationales qu'ils ont eux-mêmes contribué à formuler ... pour les autres? La réalité est, comme toujours, plus complexe.

La persistance, voire de la généralisation, de l'unilatéralisme actuel des États-Unis (section 1) trouve son origine à la fois dans la tradition de sa politique commerciale et dans ses institutions (section 2). La procédure multilatérale mise en place en 1995 a sans doute affaibli les instruments de l'unilatéralisme mais elle ne les a pas rendus caducs (section 3). Dans ces conditions, l'unilatéralisme « agressif » perpétue certes les velléités améri-

(*) Professeur à l'Université Paris-9 Dauphine, CERESA.

caines de reconquête d'une certaine hégémonie commerciale sans que, nécessairement, les stratégies mises en place aient démontré une efficacité incontestable. La portée de cet hégémonisme retrouvé ne doit donc pas être exagérée.

LES INSTRUMENTS DE L'UNILATÉRALISME COMMERCIAL DES ÉTATS-UNIS

L'unilatéralisme concerne l'ensemble des instruments de politique commerciale restrictifs, mis en place à la discrétion du pays qui les met en œuvre et administrés au niveau national et sans référence aux règles internationales.

Mais les frontières de l'unilatéralisme sont assez floues. Comme la plupart des pays membres de l'OMC, les États-Unis disposent d'une réglementation nationale qui vise à sanctionner le dumping des firmes étrangères et les subventions qui sont accordées par leur gouvernement. L'instruction des différends et, au final, la sanction (droit antidumping ou droit compensateur), relèvent des administrations nationales (*US International Trade Commission* et *Department of Commerce* aux États-Unis, DGI dans l'Union européenne, etc.). Dans la mesure où ces affaires échappent à la procédure de règlement des différends de l'OMC, les sanctions pourraient être considérées comme unilatérales. Néanmoins, ces procédures nationales sont explicitement couvertes et codifiées par des textes multilatéraux comme les articles VI et XVI du GATT (repris par l'OMC) ou le Code antidumping des accords de Marrakech. De plus, un pays qui estimerait abusive l'imposition de droits antidumping ou compensateurs pourrait saisir l'OMC. Ces raisons sont généralement considérées comme suffisantes, pour ne pas ranger les mesures antidumping ou antisubventions parmi les instruments unilatéraux ce qui, bien entendu, est discutable (la section 301 elle aussi peut être attaquée à l'OMC).

L'unilatéralisme dont il est généralement question est celui qui vise à imposer aux autres pays des règles du jeu qui n'ont pas été négociées au niveau multilatéral et qui peuvent conduire à des sanctions commerciales non autorisées par l'organisation multilatérale.

Deux grandes lois commerciales marquent la mise en place et le renforcement de l'arsenal législatif des États-Unis : le *Trade act* de 1974 et l'*Omni-bus Trade and Competitiveness Act* de 1988.

Le Trade Act de 1974 institue la fameuse « section 301 » qui autorise le Président des États-Unis ou son représentant pour le Commerce (*United*

States Trade Representative ou USTR), saisi par les secteurs concernés (entreprise, syndicat professionnel), à prendre des mesures à l'encontre des pays qui affectent les intérêts commerciaux des États-Unis. Elle vise le non-respect des accords commerciaux administrés ou non par l'OMC et les pratiques déloyales, c'est-à-dire, dans la terminologie américaine, toute pratique « *déraisonnable, injustifiable ou discriminatoire et qui réduirait ou mettrait en difficultés le commerce américain* ».

La négociation bilatérale avec les pays en cause est prioritaire mais, en cas d'échec, le Président se réserve le droit d'imposer des sanctions sous la forme de tarifs ou de restrictions commerciales. Elle peut être close à différentes phases à l'issue d'une négociation officielle ou officieuse. À un stade plus ou moins avancé de la procédure de consultation bilatérale, les États-Unis précisent la nature des représailles éventuelles (produits visés, montant de la surtaxe, date d'application, etc.).

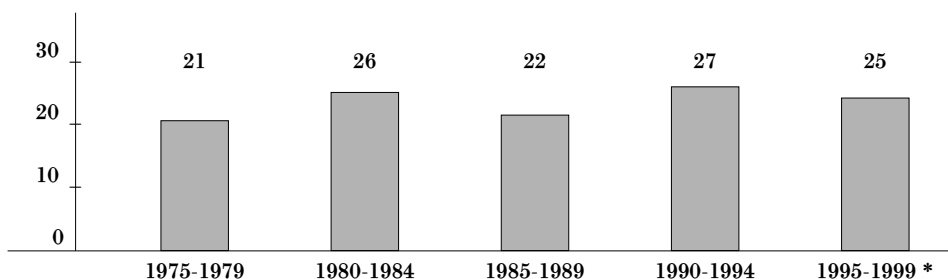
Depuis sa mise en place et jusqu'en août 1999, 150 plaintes ont été déposées et seulement 29 ont été retirées ou rejetées. Le tableau-ci dessous indique les principaux pays qui ont été la cible de la section 301.

5 premiers pays visés par la section 301 (sur 121 cas)
et secteurs impliqués

<i>Pays</i>	<i>Nombre</i>	<i>Types de produits ou de pratiques visées (exemples)</i>
Union européenne	29	Acier, cuivre, fruits (banane, agrumes), farines, alimentation animale (interdiction des hormones, oléagineux, etc.), pâtes alimentaires, produits laitiers, élargissement de l'UE.
Japon	13	Pièces détachées automobiles, cigares et tabac, agrumes, construction, cuir, chaussures, satellites, semi-conducteurs, super-ordinateurs, restrictions dans l'agriculture.
Canada	12	Médias (radios frontalières, communication, journaux), bois, bière, œufs et produits laitiers, poisson, tourisme.
Corée	11	Bœuf, cigarettes, assurance, droits de propriété intellectuelle, acier, vin, automobile, chaussures, restrictions dans l'agriculture.
Brésil	8	Acier, informatique, licences d'importation, droits de la propriété intellectuelle, chaussures, pharmacie, soja, automobile.

Le nombre de plaintes est néanmoins assez stable dans le temps comme le montre le graphique ci-dessous.

Nombre de plaintes au titre de la section 301



Source : USTR (accessible sur www.ustr.gov/reports/301report/); * août 1999

La loi de 1988 confirme, généralise (notamment aux services) et durcit la section 301. Elle laisse la possibilité à l'administration américaine, de s'auto-saisir, en rendant plus impérative les interventions de l'exécutif. Elle étend explicitement les pratiques déloyales au droit des salariés, aux pratiques anticoncurrentielles, aux soutiens à l'exportation.

La loi de 1988 complète, par ailleurs, l'arsenal législatif des États-Unis :

- La section dite « super 301 » vise l'ensemble des pratiques déloyales recensées par l'USTR. Les pays en cause sont classés dans une liste prioritaire et, dans les cas les plus graves (Brésil, Japon, Inde lors de la première mise en œuvre de cette disposition) l'administration doit s'engager dans une procédure de négociation avec les pays concernés ce qui peut aboutir à des représailles en cas d'échec. La procédure mise en place en 1989 contre le Japon a conduit les États-Unis à forcer l'ouverture des marchés des satellites, des super-ordinateurs, des marchés dérivés du bois, etc.. L'action de 1994 a étendu les négociations à l'automobile et aux pièces détachées, à l'assurance, aux marchés publics de télécommunication, au matériel médical.
- La section dite « Spéciale 301 » est administrée comme la précédente, mais concerne le respect des droits de propriété intellectuelle. Elle vise notamment à sanctionner les contre-façons.
- Le Titre VII vise à sanctionner les politiques discriminatoires en matière de marchés publics. La section 1377 concerne spécifiquement le secteur des télécommunications. La procédure est, cette fois encore, proche de celle mise en œuvre dans la « super 301 ».

À ces dispositions qui visent l'ouverture des marchés étrangers, il convient d'ajouter les mesures à finalité politique, mais aux incidences commerciales. Ainsi, les États-Unis, mais également d'autres pays, notamment l'Union européenne, adoptent fréquemment des sanctions commerciales unilatérales pour des questions liées à l'environnement, aux droits de l'homme, au respect des normes de travail, au trafic de stupéfiants, au terrorisme. Sont ainsi particulièrement visés des pays comme la Birmanie, l'Iran, Cuba,

la Libye, etc. Le caractère unilatéral vient alors du fait que ces sanctions ne sont pas commandées ou autorisées par l'organisation multilatérale compétente pour les questions politiques : l'ONU. Contrairement aux représailles à finalité commerciale ces sanctions sont défavorables aux producteurs américains puisqu'elles confèrent un avantage compétitif à des firmes étrangères qui ne seraient pas soumises à l'embargo. Aux États-Unis, l'unilatéralisme des sanctions économiques est alors fréquemment associé à l'extra-territorialité qui permet de poursuivre toute action contraire à la législation américaine, même si l'acte générateur a lieu en dehors de son territoire et n'implique que des individus ou des sociétés non américaines. Ce principe d'extra-territorialité, dont on comprend la motivation, revient néanmoins à rendre universelle la loi américaine. Ainsi, la loi Helms-Burton, entrée en application en août 1996, permet de traduire devant les tribunaux américains, les personnes morales ou physiques qui commerceraient avec Cuba. La loi d'Amato-Kennedy prévoit des sanctions contre les sociétés qui effectueraient des investissements lourds dans le secteur énergétique en Libye et en Iran.

Néanmoins, ces sanctions, directes à l'encontre des pays concernés, ou indirects à l'égard des pays tiers qui ne respecteraient pas l'embargo américain, reviennent, du point de vue de l'OMC, à annuler des avantages accordés par les États-Unis ce qui justifierait, le cas échéant, une plainte des pays visés. L'Union européenne a ainsi engagé une telle procédure à l'encontre des lois extra-territoriales américaines. Elle n'a retiré sa plainte que contre l'engagement du président Clinton de ne pas imposer les sanctions prévues.

LE RÔLE DE L'HISTOIRE ET DES INSTITUTIONS AMÉRICAINES DANS L'UNILATÉRALISME DES ÉTATS-UNIS

Beaucoup plus qu'en Europe, l'histoire des États-Unis s'est écrite autour des questions de politique commerciale. La guerre d'indépendance était un conflit commercial avec la puissance coloniale. La guerre de sécession opposait le Nord qui défendait une politique protectionniste d'industrie naissante et le Sud qui en redoutait les conséquences pour ses exportations. Les États-Unis ont échappé à la vague de libéralisation commerciale que connaissait l'Europe occidentale dans la seconde moitié du XIX^e siècle (Bairoch, 1994). Le Congrès américain n'hésitera pas, en 1930, à adopter des lois vigoureusement protectionnistes (amendement Smoot-Hawley). Même les phases cycliques de libéralisation restaient soumises à de fortes exigences de réciprocité qui, pendant la période du New Deal, encadreront les initiatives du président Roosevelt en faveur de la libéralisation des échanges.

La dialectique isolationnisme contre internationalisme à laquelle les commentateurs ont recours pour expliquer les contradictions de la politique

internationale reste pertinente pour les grands choix de politique commerciale. La pulsion isolationniste et donc, souvent, protectionniste, est constante dans l'opinion publique et au sein du Congrès où l'« *America first* » reste un slogan apprécié. La tentation internationaliste et libérale est plutôt l'apanage de l'exécutif : Président, Trésor, Département d'État. Les élus du Congrès sont, par leur mode d'élection, plus exposés à l'influence des groupes de pression qu'un exécutif plus sensible aux répercussions internationales de sa politique commerciale, au respect des textes internationaux, à sa crédibilité internationale.

Les années 1970 verront le rejet de la conception internationaliste héritée de Truman et de Marshall qui mettait les relations économiques internationales au service des grands objectifs de la politique internationale, lorsque la contrainte de réciprocité pouvait être relâchée au nom de l'intérêt supérieur de la sécurité des États-Unis. Relancer les exportations, et donc l'économie, des pays menacés par l'impérialisme soviétique justifiait cette renonciation aux principes historiques de la politique commerciale. Mais cette situation exceptionnelle, fondée sur une vision intelligente de la reconstruction et des implications économiques de la guerre froide, avait d'autant moins de chances de se pérenniser que les économies européenne et japonaise rattrapaient celle des États-Unis. Dès lors que l'opinion publique interprétait ce déclin relatif comme la conséquence d'un engagement politique trop coûteux, voire d'une « *surexpansion impériale* » (Kennedy, 1989), l'ouverture commerciale devait retrouver sa conditionnalité. Simultanément, les relations économiques internationales reprenaient leur autonomie par rapport à la politique étrangère. Le pouvoir de déterminer la politique commerciale sera ainsi passée du Trésor avant guerre, puis au Département d'État après la Seconde Guerre mondiale et à l'USTR (« *US Trade Representative* ») créé en 1962 (1) et au ministère du Commerce. La section 301 date ainsi de 1974 : à peu près en même temps que le désengagement définitif des États-Unis du système monétaire international et du retrait des troupes américaines du Vietnam. Simultanément, l'équilibre entre l'exécutif et le législatif, perturbé par les présidences « impériales » de Roosevelt à Kennedy, était remis en cause par la crise du Watergate qui favorisera un vigoureux retour du balancier en faveur du Congrès.

D'ailleurs, dans la Constitution, la politique commerciale extérieure relève du Congrès. L'exécutif, s'il n'utilise pas son droit de veto pour bloquer une loi trop restrictive (2) ne fait qu'appliquer les lois commerciales. S'il peut négocier les traités commerciaux, le législatif se réserve le droit de les amen-

(1) US Trade Representative : représentant du Président pour les questions commerciales, il négocie les traités commerciaux et administre certaines dispositions des lois commerciales, notamment, les mesures unilatérales.

(2) Contrairement au président Hoover en 1930, le président Reagan utilisera son droit de veto contre une loi commerciale très protectionniste dont la loi de 1988 constitue une version édulcorée.

der ou de les rejeter (3). *A fortiori*, le Congrès refuse tout transfert de souveraineté au profit d'une organisation internationale. Ce n'est donc pas la loi internationale qui s'impose au Congrès, mais le Congrès qui décide ou non d'adapter sa législation aux règles internationales.

Le Président et l'USTR, sont soumis à l'exercice délicat qui consiste à réaffirmer à l'extérieur la prédominance de la voie multilatérale tout en répondant à la demande intérieure des législateurs, qui sont souvent les porte-parole des groupes d'intérêt privés. L'unilatéralisme, qui émane du Congrès apparaît comme le garant du principe de réciprocité. L'exécutif doit en démontrer son respect pour espérer faire accepter les accords multilatéraux à l'opinion publique américaine et au Congrès (4).

Néanmoins, l'unilatéralisme actuel se distingue du protectionnisme historique qui était fondé sur l'adoption, d'ailleurs cyclique, de mesures, protectionnistes sur le fond et traditionnelles sur la forme : tarifs, quotas, droits antidumping. Autrefois, l'unilatéralisme visait à sauvegarder les intérêts des producteurs nationaux menacés par les importations. Les lois unilatérales qui sont aujourd'hui en cause, comme la Section 301, visent à soutenir les secteurs exportateurs, leur permettre d'accroître leurs débouchés et leurs profits sur les marchés étrangers. Certes, les sanctions éventuelles, généralement des surtaxes à l'importation, apparaissent comme des obstacles protectionnistes aux échanges. Mais, loin d'atteindre les objectifs de la section 301, elles en démontrent l'échec.

L'unilatéralisme est donc devenu une stratégie orientée vers l'ouverture plus ou moins forcée des marchés étrangers. Cette réorientation conforte une stratégie américaine de croissance par les exportations qui a permis aux États-Unis de passer en une vingtaine d'année du statut de pays quasi auto-centré à celui de grand pays ouvert sur l'extérieur, plus que le Japon et à peu près autant que la zone Euro.

L'UNILATÉRALISME AMÉRICAIN ET LE MULTILATÉRALISME COMMERCIAL

Un certain nombre de gouvernements ont cru que l'Accord de Marrakech rendait les dispositions unilatérales des États-Unis sinon illégales, du moins superflues. Ce point de vue est partiellement partagé par les spécialistes de

(3) La procédure de « fast track », loi votée par le Congrès pour une durée déterminée, précise le mandat des négociateurs et permet de raccourcir la procédure de ratification en supprimant le droit d'amendement ce qui n'empêche pas un possible rejet du traité.

(4) Dans les négociations multilatérales, la réciprocité porte principalement sur le niveau des concessions. Compte tenu des points de départ des pays par nature différents, elle permet de maintenir des régimes commerciaux hétérogènes entre les pays en termes globaux (tel pays peut rester plus protecteur que tel autre) qu'en termes sectoriels (tel secteur peut être plus ouvert qu'ailleurs et tel autre plus fermé). La réciprocité telle qu'elle est souvent perçue aux États-Unis, et qui fonde l'unilatéralisme, est celle du nivellement, *level playing field*, c'est-à-dire d'un égal accès au marché intérieur pour tous les produits.

la question qui considèrent que le succès relatif des dispositions unilatérales est compromis par les nouvelles règles multilatérales (Bayard & Elliott, 1994; Elliott & Richardson, 1997). Pourtant, comme le montre le graphique ci-dessus, depuis 1995 le nombre de plaintes au titre de la section 301 s'est maintenu à son niveau habituel.

En effet, l'article 23 du *mémoire d'accord concernant le règlement des différends*, composante de l'Accord de Marrakech sur le « renforcement du système multilatéral » stipule que « lorsque des Membres chercheront à obtenir réparation en cas de violation d'obligations ou d'annulation ou de réduction d'avantages résultant des accords visés... elles auront recours et se conformeront aux règles et procédures du présent mémoire d'accord » à l'exclusion de toute autre procédure. Contester ce « monopole » de l'OMC deviendrait alors une violation des accords susceptible d'ouvrir elle-même la procédure de règlement des différends.

La procédure de règlement des différends

Dans l'ancien GATT, en cas d'échec de la phase préliminaire de consultation bilatérale, le consensus était exigé à toutes les étapes de la procédure : constitution d'un groupe d'experts (groupe spécial ou panel), adoption du rapport, autorisation de sanctions. Le pays mis en cause pouvait donc empêcher à tout moment la poursuite de la procédure.

Dans l'OMC, le consensus a été inversé. Il est en effet exigé pour interrompre la procédure. Sa poursuite devient donc quasiment automatique et les sanctions deviennent possibles. Rien ne justifie donc plus que les pays se fassent justice eux-mêmes. Ceux qui mettraient en œuvre leur propre procédure seraient susceptibles de poursuites dans le cadre de la procédure de règlement des différends. En contrepartie de l'augmentation considérable du pouvoir des experts, un organe d'appel a été institué.

Les textes de Marrakech laissent pourtant un certain flou sur les compétences de l'OMC et donc sur l'étendue du monopole de cette organisation. Par exemple, si les services culturels relèvent du GATS, le fait qu'ils fassent l'objet « d'exceptions » rend-il l'OMC incompétente ? Si oui, cela signifie-t-il que les États-Unis peuvent substituer une action unilatérale à la procédure multilatérale ? Au contraire, des sanctions de la part des États-Unis ne seraient-elles pas considérées comme sanctionnables ?

Les États-Unis, lors de la signature des accords, ont sans doute surestimé la marge de manœuvre que leur laissait l'Accord de Marrakech. Ils avaient alors considéré que dans les situations où la procédure OMC n'était pas « actionnable », ils pouvaient légitimement recourir à la section 301. Ils négligeaient le fait que les sanctions commerciales éventuelles puissent apparaître elles-mêmes comme une violation des engagements américains. Le fait que la couverture des comportements déloyaux soit beaucoup plus étendue dans la législation américaine que dans les textes de l'OMC (par exemple, sur l'environnement, les normes de travail, la concurrence) a plu-

tôt joué au détriment des États-Unis comme l'a montré l'affaire Kodak-Fuji où les barrières privées aux échanges (avec une complicité insuffisamment établie des pouvoirs publics) n'ont pas été considérées comme condamnables par les experts de l'OMC alors qu'elles l'étaient au titre de la section 301.

Bien entendu, les États-Unis, comme dans l'affaire Kodak-Fuji ont testé, et continueront de tester, leur propre interprétation juridique des textes multilatéraux. Jusqu'à maintenant, les procédures de conciliation ont permis d'éviter que la section 301, toujours en œuvre, donne lieu à un différend à l'OMC.

La section 301 tend donc à devenir une procédure parallèle à celle de l'OMC. Il suffit d'ailleurs pour cela que la procédure américaine soit conforme aux délais de l'OMC ou encore que les sanctions éventuelles soient rendues compatibles avec le type de sanctions admissibles par l'OMC (Javelot, 1998).

Par ailleurs, la section 301 reste accessible à l'encontre de pays qui ne sont pas encore membres de l'OMC comme, par exemple, la Chine et la Russie. De plus, les textes mêmes de l'OMC laissent une certaine latitude aux accords bilatéraux, notamment vis-à-vis des pays en développement. Le Système généralisé de préférence leur accorde, en effet, des avantages susceptibles d'être remis en cause par la procédure américaine, notamment sur les thèmes non couverts par les textes de l'OMC comme le respect des normes fondamentales de travail.

Si l'OMC n'accepte de plaintes que des gouvernements, la section 301 peut être initiée par des groupes privés. Cette procédure incite alors l'administration à un certain activisme qui prédispose au dépôt de plaintes à l'OMC. D'une certaine manière, la section 301 est un instrument rendu accessible aux groupes de pression pour entrer dans une procédure qui leur est normalement inaccessible, celle de l'OMC. Certes d'autres gouvernements relaient les intérêts privés, mais généralement avec des procédures plus informelles qui tendent à inhiber la demande. Les dispositions unilatérales imposent un suivi, sous la forme, notamment de rapports et d'audition au Congrès qui est systématiquement informé des procédures en cours à l'OMC. La publication annuelle des cas litigieux entretient une pression sur des dossiers sensibles (exception culturelle, propriété intellectuelle, accès aux marchés agricoles, etc.). Elle permet de tester la détermination et l'argumentation des gouvernements étrangers. Les instruments unilatéraux continuent de signaler aux pays étrangers l'importance que donne les États-Unis à telle ou telle pratique. Elle renforce le pouvoir de négociation américain dans une procédure de consultation bilatérale qui, dans les faits, peut se dérouler en dehors de l'OMC. Cette négociation « off » permet alors d'élargir la menace aux rétorsions militaires, diplomatiques, monétaires (menace implicite de laisser le dollar se déprécier, etc.). Néanmoins, là encore, l'accord bilatéral final, dont toutes les dispositions ne sont pas dévoilées, peut se révéler fragile. Il

s'expose à une action des pays tiers s'il viole le principe de la clause de la nation la plus favorisée. Mais cet obstacle peut être aisément contourné si l'accord n'engage (ou feint de n'engager) que les entreprises (accords d'importation volontaire) puisque les règles de l'OMC ne s'appliquent qu'aux États. De plus, pour que les dispositions de la section 301 puissent être mises en cause, il faut encore qu'un pays porte plainte auprès de l'OMC ce qui implique un suivi précis et coûteux des pratiques américaines, une capacité d'expertise qui puisse être mobilisée et une volonté politique forte.

Grâce à son arsenal unilatéral, l'administration américaine apparaît donc du point de vue de la politique interne, comme le garant des principes de loyauté et de réciprocité dans les relations commerciales. En termes d'économie politique, elle offre à ses groupes de pression, les entreprises américaines exportatrices, un programme de négociation dont l'issue finale est rendue crédible par un engagement de sanctions (dès lors que celles-ci sont autorisées par l'OMC (5)). De ce point de vue, la politique commerciale américaine serait passée d'un « *unilatéralisme agressif* » ante-OMC dénoncé par les économistes « *multilatéralistes* » (voir Bhagwati & Patrick, 1990) à un « *multilatéralisme agressif* » (Bayard & Elliott, 1994) post-OMC qui viserait à faire de la procédure de règlement des différends la poursuite de l'unilatéralisme par d'autres moyens.

Si l'unilatéralisme est donc devenu moins maniable depuis Marrakech, la réaction des États-Unis, est d'accélérer la négociation d'accords sur les règles du jeu, même dans un cadre moins large que celui de l'OMC ce que Bayard & Elliott (1994) qualifient de « *minilatéralisme créatif* ». Néanmoins, l'échec de l'AMI (Accord multilatéral sur l'investissement négocié au sein de l'OCDE) a révélé les limites de cette stratégie.

L'UNILATÉRALISME AMÉRICAIN

ET LES RELATIONS ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES

Certains pays ou zones, disposent d'instruments de politique commerciale qui peuvent se comparer aux lois unilatérales américaines. En 1994, l'Union européenne a renforcé son « nouvel instrument de politique commerciale » (NIPC) mais sans l'activer autrement que ponctuellement. Les États-Unis sont donc la seule grande puissance commerciale à mettre en œuvre et à « médiatiser » ces instruments.

Compte tenu du rôle dominant joué par les États-Unis dans les relations internationales, l'unilatéralisme, même affaibli, remet-il en cause la stabilité de la coopération internationale qui serait, en l'occurrence, incarnée par l'OMC ?

(5) Comme ce fut le cas en 1999 pour le système européen d'importations de bananes ou l'interdiction d'importer de la viande traitée aux hormones.

Ce qui reste de l'unilatéralisme américain ne serait-il d'ailleurs pas l'expression du leadership bienveillant que les États-Unis acceptent d'assumer depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale? La section 301 ne vise-t-elle à ouvrir les marchés intérieurs des pays étrangers à l'ensemble des exportateurs, américains ou non? À l'opposé du protectionnisme traditionnel, cet unilatéralisme ne contribue-t-il donc pas à accélérer le degré d'ouverture de l'économie mondiale? Loin de concurrencer le GATT, aujourd'hui l'OMC, l'unilatéralisme compléterait cette institution dans ses objectifs de libéralisation. La législation commerciale américaine permettrait de suppléer à l'insuffisante crédibilité du multilatéralisme, incapable d'imposer le respect des règles du jeu et de garantir la stabilité des accords. Cette thèse a été renforcée, sur un plan analytique, par des approches inspirées de la théorie des jeux. À terme, la coopération entre les acteurs, objectif final du multilatéralisme, pourrait être efficacement assurée si un nombre suffisant de pays adoptaient une stratégie dite du donnant-donnant (*tit-for-tat*). Ceux-ci respecteraient alors scrupuleusement les règles du jeu, implicites ou explicites, mais sanctionneraient immédiatement le déviant, dans la limite du préjudice causé. Ils lèveraient cette sanction lorsque le tricheur reviendrait à un comportement coopératif (Axelrod, 1992). La section 301 ne serait alors rien d'autre qu'une mise en œuvre législative de cette stratégie. En conséquence, l'unilatéralisme renforcerait la stabilité des relations commerciales (6).

Pourtant, les dispositions législatives en cause sont historiquement apparues lorsque les États-Unis rompaient avec leur politique de leader bienveillant. Elles émanent d'un Congrès toujours réticent à laisser leur pays jouer les gendarmes du monde surtout lorsqu'il s'agit de défendre le bien-être de pays, rivaux par ailleurs et dont les gouvernements présumés avantager indûment leurs producteurs. Même si les États-Unis parviennent effectivement à ouvrir les marchés étrangers, ils remettent souvent en cause l'équilibre difficilement trouvé lors des négociations multilatérales. En retour, si lors de ces négociations, les pays anticipent que les États-Unis reviendront sur le compromis final en exigeant par la voie unilatérale l'ouverture qu'ils n'auraient pu obtenir par la voie multilatérale, ils offriront des concessions moindres ce qui, finalement, pèsera sur l'efficacité des négociations commerciales multilatérales.

D'ailleurs, les traces d'un « leadership bienveillant » ne se retrouvent pas dans les textes législatifs qui n'affirment que la défense des intérêts américains. Ils concernent, le plus souvent, des secteurs où les États-Unis ne peuvent être que les principaux, voire les seuls, bénéficiaires de l'ouverture. Les mesures adoptées à l'issue des procédures unilatérales se sont affranchies aisément de l'esprit du multilatéralisme en recourant à sa zone grise (ni

(6) Néanmoins, le succès de cette stratégie est soumise à de nombreuses conditions restrictives qui rendent peu vraisemblable l'adéquation de cette approche avec la réalité des politiques commerciales (notamment : faible préférence pour le présent et symétrie des pays).

conforme, ni actionnable) comme les accords d'importations volontaires plus ou moins astreignants et souvent fondés sur des objectifs quantitatifs (composants électroniques japonais) même s'ils ont été, en principe, interdits dans les Accords de Marrakech. L'argument selon lequel l'unilatéralisme des États-Unis suppléerait une procédure multilatérale de règlement des différends défailante pouvait être avancé dans l'ancien GATT. Il est devenu difficilement tenable dans l'OMC où la procédure est quasi-automatique (encadré). Les récentes mesures de représailles adoptées par les États-Unis à l'encontre de l'Union européenne sous le sceau de l'OMC ont d'ailleurs, malgré des réactions parfois violentes, notamment en France, contribué à renforcer la crédibilité des règles multilatérales en démontrant que, par rapport à l'ancien GATT, les sanctions étaient maintenant devenues possibles.

L'unilatéralisme serait donc bien l'expression d'un certain hégémonisme où, cette fois, les actions extérieures auraient moins pour fonction de maximiser le bien-être de la « communauté internationale » que celui des États-Unis (7). D'un point de vue très pragmatique, qui est celui de l'administration américaine, l'unilatéralisme serait alors, dans certaines situations, un cadre plus propice pour faire avancer les intérêts américains que le multilatéralisme. Dans ce dernier cadre, en effet, des forces de rappel, comme la règle du consensus, atténuent les dissymétries qui favorisent la puissance dominante (8). Ce pouvoir hégémonique n'est pas uniquement imposé aux petits pays. Les marchés étroits intéressent peu les États-Unis qui n'hésitent pas à appliquer leurs lois unilatérales aux grandes puissances commerciales dont les marchés sont plus prometteurs : pays de l'UE, Canada, Japon, pays émergents. La dissymétrie des pouvoirs est pourtant attestée par le fait que les cas de contre-représailles sont relativement rares. Ils ont impliqué deux fois la Communauté européenne (pâtes alimentaires et agrumes en 1985-86, élargissement à l'Espagne et au Portugal en 1986) et une fois le Canada (guerre de la bière en 1992-93).

Si l'unilatéralisme relève donc bien d'une attitude hégémonique, son influence sur les relations commerciales ne doit pas être exagérée. Les dispositions sont davantage réservées à un usage interne que réellement déstabilisantes pour les relations commerciales internationales. Au Congrès, les républicains y voient l'affirmation de la souveraineté des États-Unis. Les démocrates y trouvent une assurance contre des pratiques déloyales. L'unilatéralisme législatif contribue ainsi, finalement, à rendre acceptable aux États-Unis la libéralisation du commerce et la ratification des traités de libre-échange.

(7) La distinction entre leadership et hégémonie n'est pas fixée dans la littérature (pour une tentative de définition, voir notamment SIROËN, 1994, KEBADJIAN, 1999).

(8) ELLIOTT et RICHARDSON (1997) vérifient empiriquement que les chances de succès de la Section 301 sont positivement corrélés à la part dans le PNB du pays « cible » de ses exportations vers les États-Unis et de son excédent commercial bilatéral.

Et jusqu'à maintenant, l'exécutif a d'ailleurs toujours su jusqu'où les États-Unis pouvaient ne pas aller trop loin en matière commerciale.

Bibliographie

- R. AXELROD, 1984, *Donnant-Donnant-Théorie du comportement coopératif*, éd. Odile Jacob.
- Paul BAIROCH, 1994, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, éditions La Découverte.
- T.O. BAYARD/K.A. ELLIOTT, *Reciprocity and Retaliation in US Trade Policy*, Washington DC, Institute for International Economics, 1994.
- J. BHAGWATI/H.G. PATRICK (dir.), *Aggressive Unilateralism – America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, The University of Michigan Press, 1990.
- K.A. ELLIOTT/J.D. RICHARSON, « Determinants and Effectiveness of 'Agressively Unilateralism' US Trade Sanctions », in R.C. FEENSTRA (dir.), *The Effects of U.S. Trade Protection and Promotion Policies*, NBER project Report, The University of Chicago Press, 1997.
- S. JAVÉLOT, *La loyauté dans le commerce international*, Paris, Economica, 1998.
- G. KEBADJIAN, *Les théories de l'économie politique internationale*, Paris, coll. Points Seuil, 1999.
- Paul KENNEDY, *Naissance et déclin des grandes puissances*, Paris, Payot, 1989.
- Jean-Marc SIROËN, *L'économie mondiale*, tome 2, Contraintes et perspectives, Paris, Armand Colin, Cursus, 1994.
- T.W. ZEILER, « Managing Protectionism : American Trade Policy in the Early Cold War », *Diplomatic History*, été 1998, pp. 337-360.