

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA POLITIQUE COMMERCIALE DE DONALD TRUMP

QUAND L'HEGEMON CESSE D'ÊTRE BIENVEILLANT

PAR

PATRICK ALLARD (*)

« The United States will not allow the WTO – or any other multilateral organization – to prevent us from taking actions that are essential to the economic well-being of the American people » (1).

En dépit des critiques virulentes du candidat (2) Trump à l'encontre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les menaces de retrait du Président (3), la Maison-Blanche n'a pas jusqu'ici fait mouvement pour quitter l'organisation (4). L'administration n'a pas dédaigné de faire usage des voies légales de l'OMC : de janvier 2017 à janvier 2018, elle a déposé 10 plaintes devant l'OMC, contre la Chine, l'Union européenne (UE), la Turquie, le Canada et l'Inde (5). Néanmoins, les actions de l'administration Trump, les politiques qu'elle poursuit, ses pratiques, allant de la procrastination, s'agissant de la nomination des juges nécessaires au bon fonctionnement de l'organisme de règlements des différends de l'OMC, à l'imposition unilatérale et discriminatoire de droits de douane massifs à certaines importations américaines, constituent autant de remises en cause systématiques de l'organisation et de ses principes fondamentaux : l'intangibilité des engagements en matière de droits de douane, qui s'oppose à leur modification unilatérale, et le principe de la nation la plus favorisée (NPF), qui interdit la discrimination entre les partenaires commerciaux.

(*) Consultant permanent auprès du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (France). Les propos tenus dans cet article n'engagent que leur auteur.

(1) Office of the United States Trade Representative, 2018 Trade Policy Agenda et 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, mars 2018, p. 2.

(2) Donald TRUMP, « World Trade Organization is a disaster », conférence de presse, juil. 2016.

(3) « *If they don't shape up, I would withdraw from the WTO* », a déclaré Donald Trump dans un entretien accordé à Bloomberg News à la Maison-Blanche, cité par John MICKLETHWAIT. Margaret TALEV / Jennifer JACOBS, « Trump threatens to pull US out of WTO if it doesn't 'shape up' », Bloomberg News, 30 août 2018.

(4) Vraisemblablement, elle devrait, pour ce faire, obtenir du Congrès le vote d'une loi modifiant l'*Uruguay Round Agreements Act* de 1994. Cf. par exemple Chad P. BOWN / Irwin DOUGLAS, « What might a Trump withdrawal from the World Trade Organization mean for US tariffs? », *Policy Brief*, n°18-23, nov. 2018.

(5) Dont quatre visant les mesures prises par certains commerciaux des Etats-Unis en réponse aux mesures de taxation des importations américaines, d'acier et d'aluminium.

Comment comprendre que les dirigeants actuels des Etats-Unis, l'Etat « *présent à la création* », selon la formule de Dean Acheson (6), Secrétaire d'Etat du président Truman de 1947 à 1953, dont les intérêts, les valeurs, les priorités et l'action ont donné une impulsion décisive à la mise en place des institutions et des règles qui ont encadré le rétablissement puis l'essor du commerce mondial depuis 1945, se soient lancés avec alacrité dans une entreprise de sabotage, sinon de destruction, de l'ordre commercial international promu, maintenu et amendé sous la férule, parfois menaçante, des présidences successives, républicaines comme démocrates, au cours des huit dernières décennies, du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) à l'OMC (7) ? Il est tentant d'en appeler à l'irrationalité, à la démagogie, à l'impulsivité ou à l'incompétence d'un Président élu par surprise, sans lien avec l'établissement politique et économique traditionnel et s'appuyant sur des conceptions et des personnalités en rupture. Toutefois, au regard de l'évolution négative des perceptions de l'opinion et des élites américaines concernant les bénéfices de l'échange international et en raison de la place toujours singulière des Etats-Unis dans le monde, de leur primauté contestée au futur mais évidente au présent dans l'économie et la finance mondiales actuelles, il paraît plus fécond de s'interroger sur la logique de la politique commerciale de l'administration Trump.

L'ADMINISTRATION A MIS EN ŒUVRE DES MESURES
CONTOURNANT LES PRINCIPES DE L'OMC
POUR MENER UNE POLITIQUE COMMERCIALE AGRESSIVE

La politique commerciale de l'administration Trump est conforme à la résolution affichée par l'agenda de politique commerciale publié en mars 2018 par le bureau de l'United States Trade Representative (USTR) cité en exergue. L'enjeu est clair : recouvrer la pleine liberté d'usage de la puissance économique dans la diplomatie de l'administration. Les objectifs poursuivis sont moins clairs : s'agit-il de la mise en place d'un protectionnisme pur et simple ? de la mise en œuvre d'un mercantilisme musclé destiné à forcer l'ouverture des marchés et à discipliner les partenaires commerciaux ? de la poursuite d'une stratégie d'endiguement économique de la Chine ? Ces objectifs ne sont pas mutuellement contradictoires et leur poursuite simultanée participe d'un effacement des limites traditionnelles entre la sphère économique et la sphère sécuritaire, conformément à la *National Security Strategy*, publiée par l'administration Trump en décembre 2017.

(6) Dean ACHESON, *Present at the Creation: My Years in the State Department*, Norton, 1969.

(7) « The Reagan and Bush administrations wanted to create it. The Clinton, Bush and Obama administrations tried to strengthen it. Now we have an administration that is very skeptical of it, and some would say has tried to undermine it », affirme Douglas Irwin cité par Ana SWANSON, « Once the WTO's biggest supporter, US is its biggest skeptic », *New York Times*, 10 déc. 2017.

L'administration a recouru à des dispositifs légaux américains antérieurs à l'OMC et rarement utilisés...

Le fondement juridique des mesures prises par l'administration Trump montre clairement la volonté de cette dernière de s'exonérer des disciplines de l'OMC pour imposer ou annoncer des droits de douane massifs et discriminatoires sur des montants importants d'importations américaines de biens manufacturés. L'administration ne s'est pas contentée de recourir aux classiques mesures temporaires de défense commerciale face à un afflux soudain d'importations, fondées sur la section 201 du *Trade Act* de 1974, auxquelles elle a eu recours dès janvier 2018, pour s'attaquer aux importations de cellules et panneaux solaires, de machines à laver et de papier journal.

Elle a déployé des mesures négatrices des principes de l'OMC en usant de dispositions d'exception. D'abord, elle a fait usage de l'exception liée aux considérations de sécurité nationale, prévue par l'article XXI du GATT, pour prendre des mesures unilatérales de restriction des importations de certains produits, sans se soucier de l'évident manque de crédibilité de la démarche. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur les dispositions de la section 232 du *Trade Expansion Act* de 1962, qui permettent au Président de prendre des mesures pour « *ajuster* » les importations que le Département du Commerce a qualifiées, après enquête inter-agences, de menace pour la sécurité nationale (8). Franchissant une étape supplémentaire dans le contournement des règles de l'OMC, l'administration a recouru à la section 301 du *Trade Act* de 1974, qui autorise le Président à suspendre les concessions tarifaires en vigueur ou à imposer des restrictions non tarifaires aux importations s'il constate qu'un partenaire, en l'occurrence la Chine, viole ses engagements contractuels ou se livre à des pratiques déraisonnables qui entravent ou restreignent le commerce américain. Le recours aux dispositions de la section 301 est d'autant plus emblématique de la démarche de l'administration Trump que les reproches qu'elle fait à la Chine relèvent en principe du mécanisme de règlement des différends dans le cadre de l'OMC, comme l'avait noté dès 1999 un groupe spécial sur les sections 301-310 du *Trade Act* de 1974, réuni à la demande de l'UE (9). De fait, les Etats-Unis ont rarement fait usage de la section 301 depuis 1995.

(8) Les dispositions de la section 232 n'ont été que rarement utilisées : 26 fois de 1963 à 2017, dont 5 seulement, toutes relatives aux produits pétroliers, ayant débouché sur une action présidentielle.

(9) OMC, DS 152. Etats-Unis, sections 301 à 310 de la loi de 1974 sur le commerce extérieur. Le groupe spécial de l'OMC a jugé que l'existence même de la section 301 pouvait être interprétée comme contraire aux traités de l'OMC, soulignant que « *the threat alone of conduct prohibited by the WTO would enable the Member concerned to exert undue leverage on other Members* », mais que le *Statement of Administrative Action*, signé par le président Clinton et approuvé par le Congrès en même temps que l'*Uruguay Round Agreements Act*, exonérait les Etats-Unis en engageant l'exécutif à s'abstenir d'appliquer la section 301 de manière contraire aux obligations des Etats-Unis vis-à-vis de l'OMC. Cf. Jeanne A. SMITH, « *Dispute settlement in the World Trade Organization (WTO): an overview* », CRS Reports for Congress, 26 nov. 2012.

... pour mettre en œuvre ou annoncer/menacer des mesures de hausse massive des droits de douane sur un quart des importations américaines de biens

Sur la base de la section 232, l'administration a relevé de manière unilatérale et permanente les droits de douane sur 18 milliards de dollars (chiffres 2017) d'importations de certains types d'acier (taxés à 25%) et d'aluminium (taxés à 10%). Sur la même base légale, elle a lancé deux autres enquêtes sur les conséquences des importations pour la sécurité nationale, menaçant de droits de douane de 20% sur plus de 200 milliards \$ d'importations d'automobiles et les importations d'uranium. En pratique, les importations d'automobiles les plus concernées proviennent des pays de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), de l'UE, du Japon, de la Corée et de la Chine. Sur la base de la section 301, l'administration a initialement pris des mesures de taxation à 25% d'environ 50 milliards \$ de produits importés de Chine. En septembre 2018, elle a frappé 200 milliards \$ supplémentaires d'importations chinoises d'une taxation à 10% en réponse aux mesures de rétorsion prises par Pékin et pour sanctionner la baisse de la devise chinoise depuis le printemps 2018. Il était prévu de porter la taxe à 25% en janvier 2019, mais la mesure a été suspendue à la suite des entretiens entre Trump et Xi en marge du G20, fin novembre 2018, dans la perspective de l'ouverture de négociations entre les deux pays. En revanche, le président Trump n'est pas revenu sur la menace, agitée en août 2018, de taxer également le reste des importations en provenance de Chine (près de 270 milliards \$).

La valeur des importations concernées par les mesures mises en œuvre, annoncées ou évoquées dépasse 600 milliards \$, ce qui représente près de 25% des importations américaines totales. Les biens concernés sont des biens manufacturés, pour l'essentiel des biens intermédiaires, des biens en capital et des biens de consommation durable, frappés, avant les récentes mesures, de droits de douane très faibles en moyenne. Le taux moyen des droits américains sur les importations de produits non agricoles pourrait ainsi passer de 3% à 6-7% du fait des mesures appliquées, annoncées ou évoquées par l'administration Trump (10) et retrouver le niveau qui était celui des années 1960.

Les principaux partenaires des Etats-Unis ont pris des mesures en réponse à la politique agressive de la Maison-Blanche

Les principaux partenaires des Etats-Unis ont démenti la prédiction de Peter Navarro, conseiller du President : « *I don't believe any country in the world is going to retaliate for the simple reason that we are the most*

(10) Estimé à partir des données sur les droits de douanes collectées par l'OMC. Cf. WTO, USA. *Tariffs and Imports: Summary and Duty Range*.

lucrative and biggest market in the world » (11). A ce stade, les mesures mises en œuvre par l'UE, la Chine, le Canada, le Mexique affectent près de 75 milliards \$ d'importations américaines ; les mesures annoncées par la Chine, le Japon, l'Inde, la Russie et la Turquie porteraient sur 66 milliards \$ supplémentaires d'importations en provenance des Etats-Unis. Le total des mesures en vigueur et des mesures annoncées ou évoquées par les partenaires commerciaux des Etats-Unis, soit près de 140 milliards \$, est loin d'égaliser les mesures américaines. Les pays ciblés par les Etats-Unis à un titre ou à un autre depuis le début de l'année 2018 (UE, Chine, Mexique, Canada, Inde, Russie, Turquie) et les Etats-Unis eux-mêmes, en réponse aux mesures de rétorsion de leurs partenaires, ont également ouvert une trentaine de contentieux nouveaux à l'OMC (12).

LA LOGIQUE ECONOMIQUE DU RÉVISIONNISME
DE L'ADMINISTRATION TRUMP
EN MATIÈRE D'ÉCHANGES COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

La présidence Trump, contrairement aux craintes initiales, n'a pas versé dans l'isolationnisme, ni dans le protectionnisme pur et simple. La priorité de l'administration Trump semble s'être fixée sur l'ouverture des marchés, la révision des accords commerciaux existants et la recherche, aussi éternelle qu'universelle, du *fair trade*.

Les Etats-Unis ne sont pas un champion univoque du libre-échange, contrairement à ce que croient de larges secteurs d'une opinion française incline au colbertisme. Il suffit pour s'en convaincre de se souvenir que, de leur naissance au New Deal, les Etats-Unis ont basculé entre protectionnisme et libéralisme commercial, au gré des majorités d'intérêt au Congrès (13). Leur conversion au libre-échange, si conversion il y a eu, date des années trente, avec le *Reciprocal Trade Agreements Act* (RTAA) de 1934, dont l'architecte a été Cordell Hull, Secrétaire d'Etat de F. D. Roosevelt et mentor politique de Dean Acheson. Cela étant, conscients de longue date des leviers que leur procure leur puissance économique et financière, ils ont vu avant tout dans la promotion du libre-échange un moyen de servir les intérêts géostratégiques et les intérêts économiques américains, en forçant l'ouverture des marchés étrangers, par la pression et la persuasion, et en disciplinant le comportement de leurs partenaires commerciaux, notamment par des institutions internationales comme le GATT puis l'OMC, allant pour cela jusqu'à doter la seconde de compétences

(11) Propos tenus lors d'un entretien de Chris Walla, sur Fox News, le 4 mars 2018, disponible dans « White House trade adviser makes the case for tariffs », foxnews.com, 4 mars 2018.

(12) Cf. OMC, *Liste chronologique des différends*, consultée le 24 octobre 2018.

(13) Cf. Douglas IRWIN, *Clashing Over Commerce: a History of US Trade Policy*, The University of Chicago Press, 2017.

quasi juridictionnelles, y compris à leur rencontre, inégalées dans l'ordre international (14).

L'administration Trump n'a pas rompu avec ce qui constitue, selon l'historien Douglas Irwin, le paradigme de la politique commerciale américaine depuis les années trente, à savoir la recherche de la réduction des obstacles aux exportations américaines sur la base de la réciprocité (15). En revanche, l'administration Trump est en rupture sur la méthode. « *I'm using tariffs to negotiate* », se vante D. Trump (16). Les précédentes administrations se contentaient d'utiliser la menace pour amener les partenaires à accepter de négocier sur la base d'un agenda répondant largement aux préoccupations et aux intérêts de la partie américaine, comme dans le cas de l'Uruguay Round. L'administration Trump agit pour créer un rapport de force, en frappant d'emblée de droits de douanes massifs les importations en provenance des pays accusés de porter atteinte aux intérêts commerciaux américains, en contournant l'esprit, sinon la lettre, des règles de l'OMC, comme on l'a vu ci-avant. « *I am a Tariff Man* », a confessé Donald Trump dans un Tweet. « *When people or countries come in to raid the great wealth of our Nation, I want them to pay for the privilege of doing so. It will always be the best way to max out our economic power* » (17).

Une logique économique : la théorie du tarif douanier optimal

C'est un des « vilains petits secrets » des sciences économiques qu'on peut démontrer théoriquement, comme le fait la théorie du « tarif douanier optimal », qu'il fait économiquement sens pour un pays disposant d'un pouvoir de marché, c'est-à-dire une grande puissance importatrice, d'imposer des droits de douane élevés. Selon la théorie, il peut le faire : soit pour bénéficier de termes de l'échange (rapport entre les prix des exportations et ceux des importations) plus favorables, dès lors que la baisse de la demande d'importation induite par plus de protection provoque une baisse des prix des produits importés ; soit pour forcer l'ouverture des marchés des partenaires (18) ; ou encore pour forcer la relocalisation de la

(14) L'Organisme de règlement des conflits de l'OMC est la seule instance internationale dotée de la capacité de qualifier juridiquement les actions des Etats-Unis sans possibilité de veto de leur part.

(15) Cela, en opposition aux politiques conduites de l'indépendance des Etats-Unis à la guerre de Sécession qui visaient en priorité la maximisation des revenus douaniers, puis des années 1870 aux années 1930, qui visaient en priorité la protection des producteurs nationaux. « *These three Rs – revenue, restriction, and reciprocity – have been the main purposes of US trade policy.* », explique Douglas IRWIN, *op. cit.*, p. 2.

(16) Cité dans « 'Where do we have tariffs?' Trump asks. Here's a list », *Wall Street Journal*, 24 oct. 2018.

(17) Donald TRUMP, @realDonaldTrump, 4 déc. 2018.

(18) Cf. Kyle BAGWELL / Robert W. STAIGER, *Multilateral Trade Negotiations, Bilateral Opportunism and the Rules of GATT*, mars 2000 : « Indeed, the terms-of-trade logic can be completely recast in terms of market access concerns ».

production sur le territoire national (19). Selon les tenants de la théorie du tarif optimal, ce ne sont là que trois façons de présenter la même chose.

La théorie du « tarif douanier optimal » n'est pas nouvelle (20), mais elle est longtemps restée confinée aux marges de la théorie du commerce international. Elle a connu un regain d'attention au cours des vingt dernières années, lorsque des travaux académiques l'ont mobilisée pour expliquer la raison d'être du GATT et l'OMC (21). Ainsi, Kyle Bagwell et Robert W. Staiger, dans un article proposant une « *théorie économique du GATT* » (22), démontrent que, dans un monde hypothétique où les politiques commerciales non coopératives des Etats ne seraient pas motivées par l'objectif de modifier à leur profit les termes de l'échange, ni le GATT ni l'OMC n'auraient aucune raison d'être. Leur idée a connu un fort regain d'attention depuis le déclenchement de la « guerre commerciale » de Trump, au point qu'un universitaire aussi renommé que Paul Krugman, longtemps sceptique sur l'utilité pratique de la théorie (23), l'utilise désormais pour analyser la politique commerciale américaine : « *any country large enough that it can affect world prices of the goods it exports, the goods it imports, or both, has an 'optimal tariff' greater than zero* » (24). Une note récente du Conseil d'analyse économique, organisme rattaché au Premier ministre, y fait également référence : « [la] *littérature économique a montré qu'un grand pays, en exploitant son pouvoir de marché, peut imposer des droits de douane à son avantage pour faire baisser le prix de ses importations ou pour inciter à la relocalisation d'industries sur son territoire* » (25).

(19) Cf. Raph OSSA, « A 'new trade' theory of GATT/WTO negotiations », *Journal of Political Economy*, vol. CXIX, n°1, fév. 2011, pp. 122-152 : « While trade policy makers are assumed to maximize domestic welfare in the model, their tariff choices are exactly as if they maximized the number of domestic manufacturing firms. And since the number of domestic manufacturing firms translates directly into the number of domestic manufacturing jobs, this is equivalent to maximizing the number of domestic manufacturing jobs ».

(20) Charles F. BICKERDIKE, « The Theory of Incipient taxes », *Economic Journal*, vol. XVI, n°64, 1906, pp. 529-535 ; Nicholas KALDOR, « A Note on Tariffs and the terms of trade », *Economica*, vol. VII, n°28, 1940, pp. 377-380 ; Harry JOHNSON, « Optimum tariffs and retaliation », *Review of Economic Studies*, vol. XXI, n°2, 1953-1954, pp. 142-153.

(21) Dont Andrew Rose avait montré empiriquement qu'ils n'avaient pratiquement pas d'effet sur les flux commerciaux : Andrew ROSE, « Do we really know that the WTO increases trade? Reply », *The American Economic Review*, vol. XCVII, n°5, déc. 2004, pp. 2 019-2 025. Des travaux ultérieurs ont fortement critiqué et nuancé les résultats d'A. Rose. Cf. Michael TOMZ / Judith GOLDSTEIN / Douglas RIVERS, « Do we really know that the WTO increases trade? Comment », *American Economic Review*, vol. XCVII, n°5, déc. 2007, pp. 2 005-2 018 ; Arvind SUBRAMANIAN / Shang-Jin, « The WTO promotes trade, strongly but unevenly », *Journal of International Economics*, vol. LXXII, n°1, 2007, pp. 151-175. Pushan DUTT *et al.* (« Does WTO matter for the extensive and the intensive margins of trade? », CEPR Discussion Paper (n°DP8293), 2011) montrent que l'appartenance à l'OMC a un effet positif sur l'augmentation du nombre de produits échangés, mais pas sur les flux de produits échangés avant l'adhésion.

(22) Kyle BAGWELL / Robert W. STAIGER, « An economic theory of GATT », *The American Economic Review*, vol. LXXXIX, n°1, mars 1999, pp. 215-248.

(23) Cf. Paul KRUGMAN / Maurice OBSTFELD / Marc J. MELTZ, *International Economics. Theory & Policy*, Addison-Wesley, 2012, p. 249 : « *There is an intellectually respectable case for deviating from free trade. One argument that is clearly valid in principle is that countries can improve their terms of trade through optimal tariffs and export taxes. This argument is not too important in practice, however* ».

(24) Cf. Paul KRUGMAN, « Thinking about a trade war (very wonkish) », *New York Times*, 17 juin 2018.

(25) Sébastien JEAN / Philippe MARTIN / André SAPIR, « Avis de tempête sur le commerce international : quelle stratégie pour l'Europe ? », *Les Notes du conseil d'analyse économique*, n°46, juil. 2018, p. 4.

Divers travaux empiriques ont montré que l'exploitation de leur pouvoir de marché par les Etats était un phénomène répandu, pratiqué par les pays non membres de l'OMC (26), par les pays membres de l'OMC vis-à-vis des pays exclus des relations commerciales normales, par les mêmes vis-à-vis des non-membres lors des négociations d'adhésion de nouveaux membres (27), entre pays membres de l'OMC s'agissant des barrières non tarifaires, des mesures de sauvegarde (28) ou encore de la fixation des droits de douane effectifs quand les pays membres se sont ménagé une marge de flexibilité en consolidant des plafonds de droits élevés (29).

A quel niveau se situe le tarif douanier optimal des Etats-Unis ?

On peut montrer théoriquement que le tarif optimal d'un pays est fonction inverse de l'élasticité de l'offre d'exportation du reste du monde qui s'adresse à lui. Or cette élasticité a tout lieu d'être d'autant plus faible que la taille du pays importateur est plus importante et donc son marché plus important pour les exportateurs du reste du monde. De ce fait, en cas de hausse des droits de douane, les entreprises qui exportent vers ce pays voudront préserver leurs parts de marché et compenseront la taxe imposée à leurs produits en baissant leurs prix à la frontière. On peut donc s'attendre à ce que le pouvoir de marché et le tarif optimal d'un grand pays importateur, comme les Etats-Unis, de même d'ailleurs que pour l'UE, soit très élevé (30). Des travaux empiriques reposant sur l'estimation économétrique de l'élasticité de l'offre d'exportation du reste du monde confirment que le tarif optimal des Etats-Unis se situe à des niveaux très élevés, comparables à ceux du *Smoot-Hawley Act* de 1930. Ralph Ossa l'estime à plus de 60% en cas de fixation unilatérale et à 63% en cas de rétorsion des partenaires (31). Alessandro Nicita *et alii* estiment l'élasticité de l'offre des exportations du reste du monde dans grand nombre de pays (32). ; ils trouvent qu'elle est la plus faible aux Etats-Unis et dans l'UE, 4 à 5 fois plus forte dans le cas du Japon, du Canada, du Mexique ou de la Chine – ce qui implique que ces pays disposent d'un pouvoir de

(26) Christian BRODA / Nuno LIMÃO / David E. WEINSTEIN, « Optimal tariffs and market power: The evidence », *The American Economic Review*, vol. XCVIII, n°5, 2008, pp. 2 032-2 065.

(27) Kyle BAGWELL / Robert W. STAIGER, « What do trade negotiators negotiate about? Empirical evidence from the World Trade Organization », *American Economic Review*, vol. CI, n°4, juin 2011, pp. 1 238-1 273.

(28) Chad P. BOWN / Meredith A. CROWLEY, « Self-enforcing trade agreements: evidence from time-varying trade policy », *The American Economic Review*, vol. 103, n°2, avr. 2013, pp. 1 071-1 090.

(29) Alessandro NICITA / Marcelo OLARREAGA / Peri SILVA, « Cooperation in WTO's tariff waters? », *Journal of Political Economy*, vol. 126, n°3, mai 2018, pp. 1 302-1 338.

(30) C'était la conclusion à laquelle étaient parvenus Bob Hamilton et John Whalley (« Optimal tariff calculations in alternative trade models and some possible implications for current world trading arrangements », Centre for the Study of International Economic Relations (*Working Papers*, n°8 012), 1980) : « We feel that a 'best guess' set of post-retaliation tariffs are indicated to be in excess of 50 percent (and possibly significantly higher) for the United States and the EEC, while being somewhat less for Japan due to its relative size. We also suggest that tariffs of 50 percent plus which occurred in the early 1930s might not be too far out of line with post-retaliation optimal tariffs ».

(31) Raph OSSA, « Trade wars and trade talks with data », *The American Economic Review*, vol. CIV, n°12, déc. 2014, pp. 4 104-4 146.

(32) Alessandro NICITA / Marcelo OLARREAGA / Peri SILVA, « Cooperation in WTO's tariff waters? », *op. cit.*

marché nettement plus faible que les Etats-Unis et l'Union européenne –, très forte pour les petits pays, particulièrement les plus pauvres. Les auteurs parviennent à des estimations de tarifs optimaux inférieures de moitié à celles de Ralph Ossa, mais très élevées par rapport à celle des plafonds de droits consolidés à l'OMC. Raccourci historique saisissant, des taux de droits de douanes moyens de 30% ou plus sont ceux de la loi Smoot-Hawley, que les Etats-Unis appliquent aujourd'hui encore à deux pays seulement, la Corée du Nord et Cuba, auxquels ils dénie le bénéfice de la clause NPF (33), mais qui pourraient bien être généralisés au reste du monde en cas de dislocation de l'OMC (34).

Seule la menace de rétorsion et, finalement, de guerre commerciale se traduisant par une envolée générale des droits de douane aurait historiquement retenu les Etats d'utiliser leur pouvoir de marché et de fixer les droits de douane de manière non coopérative. Il est cependant admis par la théorie économique que les « grandes économies » sont les mieux placées pour déclencher et sortir gagnantes d'une guerre commerciale. C'est le résultat auquel était parvenu Harry Johnson dans les années 1950 (35). John Kennan et Raymond Riezman formulent la même conclusion : « *If one country is substantially bigger it can expect to gain from a tariff war, despite retaliation. Thus we suggest that big countries win tariff wars* » (36). Les mêmes auteurs soulignent que l'atout de la taille est un des facteurs recherchés par la formation d'unions douanières, telles que la Communauté économique européenne (CEE) (37). Vu sous cet angle, la politique commerciale américaine depuis 1945 et jusqu'à l'arrivée de Donald Trump au pouvoir apparaît marquée par la retenue, même si les Etats-Unis n'ont pas hésité à maintes occasions à utiliser leur poids pour faire pression sur leurs partenaires (38). Cette retenue s'explique par des motivations extra-économiques : initialement, la volonté des dirigeants américains de prévenir toute guerre commerciale, perçue comme la cause de la montée des antagonismes dans les années 1930, puis la volonté de souder les alliances militaires, à quoi s'est ajouté l'espoir mis dans la capacité des institutions multilatérales de régulation du commerce mondial

(33) Les Etats-Unis appliquent à ces pays les droits de la colonne 2 du tarif harmonisé (*United States Harmonized Tariff Schedule, HTS*). Cf. *Column 1/Column 2/MFN/NTR – Countries the US can do business with*, CPB Information Center, US Customs and Border Protection. Cuba et la Corée du Nord sont par ailleurs soumises à des sanctions qui interdisent à leurs produits d'entrer sur le marché américain.

(34) Chad P. BOWN / Douglas A. IRWIN, « What might a Trump withdrawal from the World Trade Organization mean for US tariffs? », Peterson Institute for International Economics (*Policy Brief*, n°18-23), nov. 2018.

(35) Harry G. JOHNSON, « Optimum tariffs and retaliation », *Review of Economic Studies*, vol. XXI, n°2, pp. 142-53.

(36) John KENNAN / Raymond RIEZMAN, « Do big countries win tariff wars? », *International Economic Review*, vol. XXIX, n°1, fév. 1988, pp. 81-85.

(37) John KENNAN / Raymond RIEZMAN, « Optimal tariff equilibria with customs unions », University of Iowa (*Economics Working Paper*, n°86-23), janv. 1983, cité *ibid.*

(38) Y compris lors des négociations dans le cadre de l'Uruguay Round. Cf. Douglas IRWIN, *Clashing over Commerce: A History of US Trade Policy*, University of Chicago Press, 2017, pp. 644-689.

à ouvrir les marchés des partenaires commerciaux des Etats-Unis et à discipliner leurs politiques (39).

Les mesures prises, annoncées ou brandies à l'encontre de la Chine relèvent d'une autre logique, autant économique que géopolitique

Les initiatives de l'administration Trump à l'encontre des partenaires nord-américains, de la Corée et de l'Union européenne semblent bien relever de la théorie du tarif optimal. Les mesures prises ou brandies visaient expressément à obtenir des concessions en termes d'ouverture de leurs marchés aux partenaires des Etats-Unis. Non sans un certain succès s'agissant de la Corée du Sud, de laquelle l'administration Trump a obtenu un accord signé le 24 septembre 2018 sur la révision du traité de libre-échange (KORUS) de 2012 (40). De même, s'agissant du Canada et du Mexique, qui ont signé le 30 septembre 2018 un accord réformant à la marge l'ALENA, renommée l'*US-Mexico-Canada (USMCA) Trade Agreement*, mais conformément aux demandes américaines, en introduisant des règles d'origine plus strictes et des normes salariales sur les produits entrant aux Etats-Unis, ainsi qu'une clause d'examen après six ans et un terme de seize ans, sauf renouvellement par accord des parties (41). En outre, l'administration Trump a informé le Congrès de son intention d'ouvrir des négociations avec le Japon, l'UE et le Royaume-Uni, « *to expand US trade and investment by negotiating trade agreements* », selon les termes du représentant américain au commerce Robert Lighthizer (42).

L'UE, pour sa part, avait dès l'été 2018 accepté d'ouvrir des négociations avec les Etats-Unis. Le communiqué commun publié à l'issue de la visite du Président de la Commission européenne annonçait des négociations pour l'abolition des droits de douane, des barrières non tarifaires et des subventions dans les échanges de biens non automobiles, ainsi que pour la réduction des obstacles et l'intensification des échanges de services, de produits pharmaceutiques et médicaux et de soja (43). Début janvier 2019, la Commission a mis sur la table une proposition de réduction des droits sur les importations d'automobiles américaines dans l'UE. La menace américaine de taxation à 25% des importations d'automobiles n'a pas été levée, même si le président Trump a promis d'exonérer les importations d'automobiles européennes aux Etats-Unis pendant la durée des négociations. Elle pourrait cependant être mise en œuvre à la suite de la publication du rapport du Bureau du représentant américain du

(39) *Id.*

(40) *Cf.* « US-South Korea (KORUS) FTA », *In Focus*, Congressional Research Service, 28 sept. 2018.

(41) *Cf.* « Proposed US-Mexico-Canada (USMCA) trade agreement », *In Focus*, Congressional Research Service, 5 oct. 2018.

(42) *Cf.* « Trump administration announces intent to negotiate trade agreements with Japan, the European Union and the United Kingdom », Office of the US Trade Representative, 16 oct. 2018.

(43) *Cf.* Joint US-EU Statement Following President Juncker's Visit to the White House, 25 juil. 2018.

commerce (USTR) sur la base de la section 232 du *Trade Expansion Act* de 1962, attendu pour la mi-février 2019. Elle est utilisée par l'administration Trump pour exercer des pressions sur l'UE afin d'amener cette dernière à consentir à l'extension des négociations aux marchés agricoles, ce que Bruxelles refuse, préférant s'en tenir à un agenda resserré pouvant déboucher rapidement sur un accord. L'Union européenne a menacé les Etats-Unis de représailles au cas où ces derniers décidaient de taxer les importations d'automobiles européennes.

Il n'en va pas de même de l'action à l'encontre de la Chine au titre de la section 301 du *Trade Act* de 1974. L'enquête diligentée par l'USTR, de même que les mesures tarifaires prises ou annoncées à la suite de cette enquête se situent dans le cadre des dispositifs renforcés de défense commerciale, mais leurs implications vont bien au-delà. Les griefs soulevés par l'administration ciblent des pans entiers de la politique industrielle et commerciale chinoise, tandis que les mesures prises ou annoncées, qui taxeront lourdement (jusqu'à 25%) l'essentiel des exportations de la Chine vers les Etats-Unis, laissent *a priori* peu de place pour un compromis avec Pékin.

Il ressort clairement des propos du Vice-Président américain que l'administration n'attend rien de moins qu'une soumission de la Chine : « *As we respond to China's trade practices, we will continue to demand an economic relationship with China that is free and fair and reciprocal, demanding that Beijing break down its trade barriers, fulfill its trade obligations, and fully open its economy, just as we have opened ours* » (44). Au-delà de la dénonciation du comportement déloyal de la Chine et de la déploration du pari perdu de l'Amérique sur la transformation économique et politique de la Chine (45), l'enjeu de plus en plus manifeste de la politique commerciale de l'administration Trump vis-à-vis de Pékin est de contrer l'essor d'un pays désigné comme « *concurrent stratégique* » et accusé de se livrer à une « *agression économique* » contre la sécurité et la prospérité des Etats-Unis. Le concept d'« *agression économique* », inédit dans un document officiel du gouvernement américain, est évoqué dès décembre 2017 dans la *National Security Strategy* publiée alors par l'administration Trump. Il est développé dans une publication des services de Peter Navarro, le conseiller pour les questions commerciales à la Maison-Blanche : *How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World* (White House Office of Trade and Manufacturing Policy, juin 2018). Il est repris dans le discours remarqué

(44) Vice-President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China, Hudson Institute, 4 oct. 2018;

(45) Pari auquel l'adhésion n'a pas été générale aux Etats-Unis. Certains experts universitaires, issus de la mouvance nationaliste, se sont précocement alarmés de l'essor de la Chine, au point de préconiser une sorte de *containment* économique. Cf. John MEARSHEIMER, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, 2001, p. 402 : « *it is not too late for the United States to [...] do what it can to slow the rise of China* ».

du vice-président Mike Pence sur la politique chinoise de l'administration Trump.

Les massives mesures tarifaires prises ou annoncées à l'encontre des produits chinois s'inscrivent dans une démarche plus générale visant à limiter la contribution de l'accès aux marchés et aux technologies américains au développement de l'économie et de la puissance de la Chine. Un continuum de dispositifs a été créé ou renforcé à cet effet. La réforme du Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) contenue dans le *Foreign Investment Risk Review Modernization Act* (FIRREA) de 2018 est parmi les plus significatives (46). Les restrictions imposées début octobre 2018 aux exportations nucléaires vers la Chine s'inscrivent dans la même démarche de restriction de l'accès de la Chine aux marchés et capitaux américains (47). Elles sont complétées de manière plus ciblée par les nombreuses sanctions imposées à des firmes chinoises accusées d'avoir contrevenu à des régimes d'embargo sur les transactions avec des entités sanctionnées par les Etats-Unis. Le cas de la firme de télécommunication ZTE et celui du fabricant de micro-processeurs Fujian Jinhua Integrated Circuit Co, interdits – ZTE temporairement – d'accès aux intrants fabriqués par des firmes américaines, constituent des exemples de cela. La désignation de Pékin comme manipulateur de sa monnaie n'a pas à ce stade été ajoutée à l'arsenal de mesures destinées à ostraciser et à affaiblir l'économie chinoise. Toutefois, ne négligeant aucun domaine, l'administration a annoncé le retrait des Etats-Unis de l'Union postale internationale, dont les dispositions contraignaient Washington – et les autres pays développés – à accorder une tarification avantageuse aux paquets postaux de faible poids venant de Chine – et à d'autres pays en développement (48).

(46) Ce dernier resserre la régulation des investissements directs aux Etats-Unis : en introduisant une procédure de déclaration obligatoire dans certains cas ; en élargissant le champ des investigations aux transactions immobilières situées à proximité immédiate d'une installation militaire ou autre liée à la sécurité nationale, aux investissements minoritaires dans des entreprises américaines impliquées dans des technologies critiques, des infrastructures critiques ou la collecte de données sensibles sur des citoyens américains, aux transactions dans lesquelles un gouvernement étranger a un intérêt substantiel direct ou indirect et aux transactions ou arrangements destinés à contourner le CFIUS ; en autorisant le CFIUS à discriminer les investisseurs potentiels en fonction de leur pays d'origine ; en allongeant les délais d'instruction des investigations.

(47) Cf. Kate O'KEEFE / Timothy PUKO, « US strengthens controls on nuclear technology exports to China », *Wall Street Journal*, 11 oct. 2018.

(48) Cf. Justin SINK / Alyza SEBENIUS, « Trump to withdraw US from Postal Treaty, squeezing China », *Bloomberg*, 17 oct. 2018. Selon la porte-parole de la Maison-Blanche, « [t]he president wants to adopt 'self-declared rates' as soon as practical, and no later than Jan. 1, 2020. If negotiations are successful, the administration is prepared to rescind the notice of withdrawal and remain in the UPU », *ibid.*

On peut tenir pour assuré que ni l'OMC, ni aucune contrainte économique, encore moins les plaintes venues des milieux économiques américains ne suffiront à endiguer les initiatives des dirigeants de la principale puissance économique mondiale

« *China has for some time underestimated the extent to which the mood in the US has shifted* », estime Henry Paulson, ancien Secrétaire au Trésor de George W. Bush, naguère encore fervent avocat de la Chine. « *The attitude that they would implement reforms at a timetable that made sense to them missed the fact that this was no longer sustainable if they wanted the US to keep its markets open to them. And the US business community now supports a harder line* » (49).

Des dirigeants enorgueillis par la vigueur retrouvée de la croissance outre-Atlantique, persuadés que les accords commerciaux existants jouent au détriment de l'économie de leur pays et se disant prêts à les défaire faute de pouvoir les réformer, qui expriment une vision négative de l'insertion de l'économie américaine dans les chaînes de valeur globales et souhaitent publiquement le redéploiement des activités et des emplois des multinationales vers le territoire des Etats-Unis (50), qui s'alarment de la dépendance de l'économie américaine, notamment la base industrielle de la défense nationale, aux produits et aux capitaux chinois, et qui, plus généralement, cherchent à endiguer l'essor de la Chine, perçue comme une rivale stratégique, en bridant son accès aux ressources économiques, technologiques et financières des Etats-Unis. « *When I came we were heading in a certain direction that was going to allow China to be bigger than us in a very short period of time* », a déclaré Donald Trump. « *That's not going to happen anymore* » (51).

Il faut s'attendre à ce que l'administration américaine s'efforce de rallier ses alliés et partenaires à sa démarche d'endiguement économique de la Chine. Elle les a déjà utilisés, à leur insu, en faisant démonstration de sa détermination à taxer les importations en provenance d'alliés aussi proches que le Canada, l'UE ou la Corée. Le nouvel accord nord-américain, que l'administration a cité comme un exemple à suivre pour de futurs accords de libre-échange (52), comporte une clause anti-Chine au travers

(49) Cité par Demetri SEVASTOPULO, « Why Trump's America is rethinking engagement with China », *Financial Times*, 15 janv. 2019.

(50) « *In my consultations, Trump administration officials have told me bluntly that US business has sold their souls and IP to gain a foothold in China* », explique Michael Allen, un ancien membre du NSC sous la présidence Bush Jr., devenu conseiller d'entreprise sur les questions de sécurité. « *They speak in terms of breaking the dependence [between the two countries] and [say] 'it will hurt now, but you'll thank us later'* ». Cité par Rana FOROZHAR, « New investment rules will squeeze US-China flows. Corporate America will be forced to rethink its approach to overseas deals », *Financial Times*, 12 août 2018.

(51) Cité par Toluse OLORUNNIPA, « Trump says China no longer on quick path to be bigger than US », *Bloomberg*, 22 août 2018.

(52) « *People can come to understand that this is one of your prerequisites to make a deal* », a déclaré le Secrétaire américain au Commerce. Cité par David LAWDER / Karen FREIFELD, « Exclusive: US commerce's Ross eyes anti-China 'poison pill' for new trade deals », *Reuters*, 5 oct. 2018.

de l'article 32.10 alinéa 4, qui dispose : « *Entry by any Party into a free trade agreement with a non-market country, shall allow the other Parties to terminate this Agreement on six-month notice and replace this Agreement with an agreement as between them (bilateral agreement)* » (53).

CONSÉQUENCES DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'ADMINISTRATION TRUMP

On envisagera deux types de conséquences : celles pour l'économie mondiale, qui sont sévères mais non catastrophiques, même dans les scénarios les plus extrêmes d'effondrement du commerce international ; et les conséquences pour l'ordre et la gouvernance au niveau mondial, qui sont dévastatrices, même dans les scénarios les plus modérés de déroulement des conflits commerciaux.

Les conséquences économiques : sévères pour le commerce, mais non catastrophiques pour l'économie dans son ensemble, même dans les pires scénarios de guerre commerciale généralisée

Au plan strictement économique, les conséquences directes et indirectes de la politique commerciale de l'administration Trump sur le commerce international et l'économie des pays concernés sont conditionnées par l'ampleur des mesures douanières des EU et de la réponse des pays ciblés.

A court-moyen terme, l'effet des mesures prises et annoncées par l'administration – n'incluant pas les droits évoqués sur la totalité des importations en provenance de Chine – et des rétorsions des pays ciblés est limité, car ces mesures ne portent que sur une portion faible des échanges. Selon les simulations du Fonds monétaire international (FMI), l'impact des mesures serait négatif pour les Etats-Unis (-0,2 point de produit intérieur brut (PIB) à l'horizon de 2 ans, -0,3 point sur un horizon de 5 ans), moins que pour la Chine (-0,6 point de PIB, ramené à -0,4 point sur un horizon de 5 ans) ; l'effet serait négligeable pour l'UE et le Japon et comparable à celui des Etats-Unis dans le cas du monde dans son ensemble. Il faut ajouter des mesures tarifaires supplémentaires de la part des Etats-Unis, des mesures de rétorsion de leurs partenaires et des effets liés à l'incertitude et la dégradation des conditions financières sur les marchés, pour modéliser un impact macro-économique plus substantiel : -1 point pour les Etats-Unis, -1,6 point pour la Chine, -0,8 point pour le monde (54). Dans l'hypothèse d'une « guerre commerciale » généralisée, qui pourrait résulter d'une cascade de mesures de hausse des droits de douane, l'impact sur le commerce international et l'économie mondiale serait massif. D'abord, un nombre important de pays pourrait être impliqués. Ensuite, les droits de douane qu'ils pourraient s'appliquer les uns aux autres pourraient s'envoler et

(53) Cf. le texte de l'accord entre les Etats-Unis, le Mexique et le Canada, disponible à l'adresse ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/united-states-mexico.

(54) Cf. *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI, oct. 2018, pp. 35-37.

converger vers les droits de douane optimaux que suggère la théorie en cas de rupture de la coopération en la matière. Ralph Ossa estime que le niveau de protection douanière des principales puissances économiques (UE, Etats-Unis, Chine, Japon, Brésil, Inde) pourrait augmenter de 60 points si ces dernières fixaient leurs droits de douanes unilatéralement (55). Alessandro Nicita s'arrête à une augmentation moyenne inférieure (30 points), mais néanmoins considérable, dont +14 points pour les Etats-Unis et +25 points pour l'UE (56).

L'effet de telles augmentations de droits de douane serait dévastateur pour les flux de commerce international. Se fondant sur un modèle théorique simple, Paul Krugman calcule que la chute des exportations mondiales pourrait atteindre 70% (57), ce qui ramènerait la mondialisation – mesurée par le poids des exportations dans le PIB mondial – à son niveau des années 1950. Cela étant, comme le souligne P. Krugman, l'effet sur l'économie – le PIB – serait d'ampleur bien moindre pour un grand pays. L'économiste calcule qu'il se traduirait par une baisse permanente du PIB de 2% dans le cas des Etats-Unis (58). Notant que la perte de PIB par rapport au potentiel provoquée par la crise de 2008 a atteint un maximum – temporaire, concède-t-il – de 6%. Il commente : « *simple trade models, while they do say that trade wars are bad, don't say that they're catastrophic* ». Une simulation des effets d'une guerre commerciale présentée par le Conseil d'analyse économique (CAE), tablant sur une augmentation de 60% des droits de douane sur les biens manufacturiers, débouche sur des résultats conformes aux intuitions théoriques de P. Krugman (59). Les effets sur le commerce international sont massifs : pour la France, un tel scénario entraînerait une baisse du commerce extra-UE de 42%. La perte de PIB est bien moindre : elle serait de 3% pour l'Union européenne, dont 3% pour l'Allemagne et moins de 2,5% pour la France, contre 3,5% pour les Etats-Unis, 3,3% pour la Chine, 5,2% pour l'Inde, 5,9 % pour le Japon, 7,2% pour la Russie. La chute de PIB pour la France (-2,5%) est à rapprocher de la perte de PIB par rapport au potentiel qu'a subie la France suite à la Grande récession de 2008-2009 (-5,5%) (60). La simulation du CAE fait ressortir que les pays de l'Union européenne sont en partie protégés par leur appartenance au marché intérieur européen (61).

(55) Raph OSSA, « Trade wars and trade talks with data », *The American Economic Review*, vol. CIV, n°12, déc. 2014, pp. 4 104-4 146.

(56) Alessandro NICITA / Marcelo OLARREAGA / Peri SILVA, « Cooperation in WTO's tariff waters? », *op. cit.*, pp. 1 302-1 338.

(57) Paul KRUGMAN, « Thinking about a trade war (very wonkish) », *New York Times*, 17 juin 2018.

(58) Perte de PIB : baisse des importations*part des importations dans le PIB*1/2 droit de douane moyen, soit, dans le cas américain, $7*2*30\%/2 = 2,1\%$. Selon Paul Krugman, la prise en compte des chaînes de valeur ne modifie pas les termes de ce calcul. Cf. Paul KRUGMAN, « Supply chains and trade war (very wonkish) », *New York Times*, 10 août 2018.

(59) Sébastien JEAN / Philippe MARTIN / André SAPIR, *op. cit.*

(60) Calculé à partir de la base de données macro-économiques de la Commission européenne (Ameco).

(61) Vincent VICARD, « Une estimation de l'impact des politiques commerciales sur le PIB par les nouveaux modèles quantitatifs de commerce », *Focus du CAE*, n°22, juil. 2018, tableau 5, p. 9.

Les estimations présentées ci-dessus ne tiennent pas compte des effets dynamiques négatifs d'une hausse des barrières douanières sur la croissance de long terme, notamment *via* l'apparition d'une économie administrée (62) et l'affaiblissement de la concurrence peu favorables à l'innovation et à la bonne allocation des facteurs de production. Un scénario de guerre commerciale limité aux Etats-Unis et à la Chine, avec un tarif de 25% appliqué à l'ensemble des produits échangés entre les deux pays, provoquerait une baisse de 60% des échanges bilatéraux et une redirection partielle des flux vers le reste du monde, se traduisant notamment par une hausse des exportations chinoises vers l'Union européenne (+10%) et des exportations européennes vers les Etats-Unis (+7%) (63).

Un impact délétère pour la gouvernance des échanges commerciaux mondiaux et la coopération internationale

L'agenda de politique commerciale publié en mars 2018 par l'administration Trump mentionne la réforme du système commercial multilatéral comme l'un des principaux objectifs de l'administration, précisant : « *the Trump Administration wants to help build a better multilateral trading system and will remain active in the World Trade Organization (WTO)* » (64). En pratique, la politique commerciale menée par l'administration Trump menace doublement l'organisation mondiale du commerce : en prenant le risque de fragmenter durablement les échanges mondiaux et en minant la régulation multilatérale incorporée dans l'OMC. Les Etats les plus proches des Etats-Unis, par la géographie, les liens économiques et financiers, les valeurs et les alliances militaires, et qui, de plus, partagent les frustrations et les griefs formulés par Washington à l'encontre de la Chine ont pris acte de la détermination de la politique de l'administration et ont cherché à préserver leurs intérêts en acceptant, sous la pression et la menace de droits de douane, de modifier les accords commerciaux existants (Corée, Mexique, Canada) ou d'en négocier de nouveaux (Japon, UE). Dans le contexte actuel de tensions entre les Etats-Unis et la Chine, les accords commerciaux préférentiels sont attractifs car ils sont une « police d'assurance » commerciale en procurant une certaine garantie juridique à l'accès aux marchés. Ils constituent également une « police d'assurance » géopolitique en reconnaissant l'existence d'intérêts réciproques, y compris entre puissances rivales, comme l'illustre le

(62) Un phénomène déjà perceptible aux Etats-Unis au travers de la gestion des exemptions à la suite de l'augmentation des droits de douanes sur l'acier et l'aluminium. « *Tariffs are taxes, which distort investment and limit growth. And like taxes, when tariffs are high they create a political incentive for exemptions and favoritism. Behold the Commerce Department's new and tortuous process for reviewing exemptions to steel and aluminum tariffs. This is everything Republicans typically claim to hate* ». Cf. « Trump's political tariff bureaucracy », *Wall Street Journal*, 6 août 2018.

(63) Cf. Cécilia BELLORA / Sébastien JEAN / Gianluca SANTONI, « Un chiffrage de l'impact des mesures de protection commerciale de Donald Trump », *La Lettre du CEPPI*, n°388, juin 2018.

(64) *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Office of the United States Trade Representative, mars 2018, p. 2.

rapprochement en cours entre le Japon et la Chine. Toutefois, le résultat d'une multiplication d'accords bilatéraux – dont la conformité aux principes de l'OMC n'est pas acquise – sera une impulsion supplémentaire à la fragmentation des échanges mondiaux de biens et de services.

Le phénomène n'est pas nouveau (65) : à la mi-2018, l'OMC recense 288 accords commerciaux régionaux (ACR) en vigueur, contre 179 en 2008 et 64 en 1998 (66). Comme le note le CAE (67), la multiplication de ces accords risque de se faire aux dépens du multilatéralisme. Les accords commerciaux préférentiels instituent essentiellement une réduction des obstacles au commerce et à l'investissement direct entre un nombre limité de partenaires. Ils sont par nature discriminatoires et constituent ainsi une exception au principe fondamental du système multilatéral de non-discrimination entre les partenaires commerciaux, autorisée, sous réserve du respect de certaines règles, par l'article XXIV du GATT. Une réorganisation du commerce mondial autour d'accords bilatéraux, comportant leurs propres règles d'origine, leurs normes « profondes » et dotés de mécanismes propres de résolution des conflits (68), impliquerait en elle-même un affaiblissement de l'OMC et une dilution de la gouvernance mondiale. Elle serait incapable de rétablir le niveau de confiance sur la solidité des engagements réciproques procurée par l'OMC et du coup de garantir aux opérateurs économiques la visibilité de long terme indispensable aux choix en matière d'exportation, de production et d'investissement.

La logique de la politique de l'administration à l'égard de Pékin comporte un risque plus grave, celui de partitionner l'économie mondiale en deux blocs commerciaux et financiers rivaux, l'un centré sur les Etats-Unis, l'autre sur la Chine. Certes, pour la Chine, être cantonnée à un « monde chinois » à construire n'est pas une perspective optimale. Cela limiterait l'accès de ses entreprises à des marchés, biens, services, technologies et financements indispensables, dont ses ambitions n'ont pas suffi à lui garantir la disponibilité aujourd'hui ni dans un futur proche. La Chine importe près de la totalité des microprocesseurs haut de gamme qu'elle utilise dans la fabrication d'ordinateurs et de serveurs. Elle dépense plus en importations de microprocesseurs (son premier poste de dépenses d'importations soit 261 milliards \$ en 2017), qu'en importations de pétrole brut (163 milliards \$) (69). « *We are still decades behind developed countries and the road to becoming a great manufacturing power remains long* », a admis publiquement un directeur du ministère chinois de l'Industrie et

(65) Cf. Patrick ALLARD, « Pour une organisation mondiale du commerce », *Critique internationale*, 2001/2, n° 11, pp. 105-126.

(66) Source : base de données sur les ACR, OMC, disponible à l'adresse rtais.wto.org/?lang=2.

(67) Sébastien JEAN / Philippe MARTIN / André SAPIR, *op. cit.*

(68) Cf. Patrick ALLARD, « ORDalie ou multilatéralisme efficace ? La résolution des conflits au sein de l'OMC », *Les Carnets du CAP*, n° 5, print. 2007, pp. 31-41.

(69) Source : Trade Map, International Trade Center.

des Technologies de l'information (70). De plus, la Chine serait privée des avantages qu'elle tire de l'ambiguïté de son statut au sein de l'OMC et des libertés qu'elle prend avec les règles de cette dernière concernant le rôle des entreprises étatiques, les subventions publiques et la protection de la propriété intellectuelle.

Manifestement, la direction chinoise a été prise au dépourvu par les brutales initiatives américaines, au point d'accepter d'entrer en négociation sur la base de l'agenda américain à la suite des entretiens sino-américains en marge du G20 et d'annoncer l'examen prochain, par le Parlement chinois, d'une loi interdisant aux autorités locales de forcer les entreprises étrangères à faire des transferts de technologie au profit de leurs partenaires chinois, alors même que Pékin a toujours nié l'existence de transferts forcés (71). Néanmoins, sauf à amener rapidement la Chine à se soumettre en faisant droit aux demandes américaines, il est probable que la politique commerciale de l'administration Trump incitera Pékin à accélérer ses efforts pour construire un réseau mondial de relations économiques alternatif à celui dominé par les Etats-Unis. Comme le note Mohamed El-Erian, économiste en chef d'Allianz, cela impliquerait de s'appuyer sur l'extension d'accords de paiements bilatéraux avec les pays en développement, sur la mise en place de nouvelles institutions internationales et sur le renforcement de son influence régionale à travers la Belt and Road Initiative (BRI) (72). La situation ainsi créée ne ressemblerait guère à celle de la Guerre froide, dans laquelle l'adversaire soviétique n'était pas un concurrent économique crédible. Cherchant à affaiblir le dynamisme de la Chine et sa marche vers la première place dans l'économie mondiale en imposant à la Chine un embargo partiel sur l'accès aux marchés, technologies, financements, et, plus généralement, aux ressources, y compris institutionnelles des Etats-Unis, la politique de l'administration Trump vis-à-vis de Pékin revient à appliquer une logique élargie de sanctions. Cette politique sera nécessairement confrontée à de lancinantes interrogations sur son efficacité et ne saurait constituer une stratégie dominante, au sens de la théorie de jeux. Elle a vocation à être abandonnée, éventuellement par proclamation unilatérale de la victoire, ou à faire place à une autre stratégie, reposant sur d'autres moyens que l'économie, pour contenir l'ascension de la Chine.

* *
*

Les tensions dans le système commercial mondial vont perdurer. Du côté américain, la politique de l'administration Trump bénéficie d'un

(70) Cité par Yuan YANG / Lucy HORNBY, « China raises alarm over its dependency on imported chips », *Financial Times*, 19 juil. 2018.

(71) Cf. Tom MITCHELL, « China's Christmas gifts are unlikely to ease trade war tension. Measures such as banning forced technology transfers will not impress Washington », *Financial Times*, 1^{er} janv. 2018.

(72) Mohamed EL-ERIAN, « A Trump trade war victory should matter to investors », *Financial Times*, 1^{er} oct. 2018.

soutien bipartisan, fondé sur la conversion au nationalisme économique du Parti républicain, traditionnellement favorable au libre-échange, la méfiance traditionnelle du Parti démocrate à l'égard du libre-échange et de la mondialisation, encore renforcée par la montée en son sein de la gauche socialisante, et un durcissement également bipartisan de l'attitude américaine vis-à-vis de la Chine. Il est donc probable que la politique commerciale de l'administration, y compris dans ses dimensions géopolitiques, ne sera pas fondamentalement remise en cause, même en cas de victoire démocrate lors de scrutins législatifs et présidentiels des prochaines années.

S'agissant de la Chine, ses dirigeants n'ont pas manqué l'occasion de camper en champions du multilatéralisme commercial dès l'orée de la présidence Trump, mais ils ont manifestement été pris de court par la vigueur et la détermination des coups portés par Washington aux intérêts chinois. Ils n'ont pas arrêté de stratégie pour les contrer, se contentant de mesures limitées de rétorsion douanière et de soutien à l'économie. L'intérêt évident de Pékin à la préservation d'un système commercial ouvert devrait l'inciter à accepter de négocier des aménagements apaisant les demandes les plus pressantes des Etats-Unis et de l'UE.

Les valeurs comme les intérêts de l'Union européenne et ses membres, de même que l'impact commercial mineur – et plutôt positif – pour eux d'une guerre commerciale Etats-Unis-Chine limitée, les conditionnent à se poser en défenseurs du multilatéralisme commercial, mais aussi à réclamer une réforme de l'OMC afin de faire rentrer dans le rang la Chine, à l'égard de laquelle les Européens expriment des griefs semblables à ceux de Washington et à laquelle ils ont refusé d'accorder le statut d'économie de marché, contrariant ainsi les attentes de Pékin fondées sur l'accord d'accession de Pékin à l'OMC. Comme l'a déclaré Pascal Lamy, « [w]ether we like Trump or not – and I do not like Trump, I think he must be credited with one thing, which is to have put this issue of WTO reform on the table » (73). En conformité avec le « *gattopardisme* » (74) qui caractérise la plupart de ses initiatives, l'UE a présenté une approche globale de la modernisation de l'Organisation mondiale du commerce et commencé à nouer le dialogue avec d'autres partenaires de l'OMC, notamment les Etats-Unis et le Japon, dans le cadre des discussions trilatérales, et la Chine, au sein du groupe de travail spécialisé mis en place lors du dernier sommet UE-Chine.

A ce stade des tensions entre la Chine et les Etats-Unis, le narratif de l'UE et le contenu de ses propositions de réforme des dispositions de l'OMC concernant les subventions, la définition des entreprises publiques et le mécanisme de règlement des différends convergent avec les positions américaines, dans l'espoir de prévenir un retrait américain

(73) Cité par Alan BEATTIE, « WTO suffers collateral damage from Trump and China », *Financial Times*, 21 oct. 2018.

(74) En référence à la phrase célèbre du roman de Giuseppe TOMASI DI LAMPEDUSA, *Le Guépard* : « Si nous voulons que tout reste tel que c'est, il faut que tout change ».

et de convaincre la Chine de faire les concessions attendues par l'Union européenne et les Etats-Unis. La posture de l'UE ne devrait évoluer que dans le cas extrême, envisagé par Pascal Lamy, Pierre Vimont *et alii* (75), où la rivalité américano-chinoise s'aiguiserait au point que les Etats-Unis décideraient d'imposer à la Chine des sanctions allant au-delà des mesures commerciales actuelles et d'en forcer l'application de manière extraterritoriale, en s'appuyant sur des précédents tels que celui de l'Iran. Dans ce cas, l'UE pourrait être tentée d'opposer son propre pouvoir de marché, comparable, on l'a vu, à celui des Etats-Unis, en prenant des mesures de rétorsion, sur le plan commercial, voire au-delà, en mettant en place des dispositifs extraterritoriaux européens. Cependant, l'UE et ses membres seraient confrontés à un dilemme stratégique testant les liens d'alliance transatlantique en même temps que l'aspiration à l'autonomie stratégique européenne.

(75) Marie-Hélène BÉRARD / Farid FATAH / Pascal LAMY / Louis SCHWEITZER / Pierre VIMONT, *L'Europe face aux sanctions américaines, quelle souveraineté ?*, Institut Jacques Delors, 20 oct. 2018.