

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

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

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

INTRODUCTION

LE CONFLIT COMMERCIAL SINO-AMÉRICAIN, UNE GUERRE FROIDE QUI NE DIT PAS SON NOM ?

PAR

FRANÇOISE NICOLAS (*)

2019 a vu l'approfondissement des tensions économiques entre la Chine de Xi Jinping et les États-Unis de Donald Trump. Fidèle à sa préférence pour une approche bilatérale plutôt que multilatérale, le président Trump s'est engagé dans une véritable guerre commerciale avec la Chine, imposant des droits de douane prohibitifs sur diverses importations de produits chinois et durcissant les conditions de contrôle imposées aux investissements chinois aux États-Unis. Ne pouvant demeurer sans rien faire face à ces attaques, Pékin s'est à son tour lancé dans la mise en place de droits de douane sur les importations en provenance des États-Unis et a laissé chuter le yuan vis-à-vis du dollar afin de regagner en compétitivité. Ces pratiques ne sont pas sans rappeler les dysfonctionnements observés pendant l'entre-deux-guerres, qui avaient contribué à aggraver la crise économique mondiale. Fortement mis sous pression, le système multilatéral censé éviter de telles dérives s'est révélé inopérant.

L'objectif des négociateurs américains n'est pas – ou plus – la transformation de la Chine mais le rééquilibrage des relations économiques – notamment commerciales – sino-américaines. Au fil du temps, la perception de la menace chinoise a en effet considérablement évolué : au moment de l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001, les Américains et l'ensemble de leurs partenaires occidentaux d'ailleurs avaient eu la faiblesse de penser que l'économie chinoise se « normaliserait » c'est-à-dire que son mode de fonctionnement évoluerait progressivement, sous l'effet de la concurrence, vers celui des économies occidentales. La présentation au début de 2012 du rapport « Chine 2030 - Construire une société moderne, harmonieuse et créative à revenu élevé », produit conjointement par la Banque mondiale et le centre de recherche et de développement du Conseil d'État chinois (*Development*

(*) Directrice du Centre Asie de l'Institut français de relations internationales (IFRI, France).

and Research Council, DRC), avait d'ailleurs conforté cette conviction, puisque la priorité y était donnée aux réformes structurelles destinées à renforcer les bases de l'économie de marché en redéfinissant le rôle de l'État, en réformant et restructurant les entreprises et banques d'État, en développant le secteur privé, en promouvant la concurrence et en approfondissant les réformes dans les domaines du foncier, de la main-d'œuvre et des marchés financiers. La Chine semblait donc s'acheminer sur la voie de l'économie de marché, privilégiant les objectifs de long terme par rapport aux impératifs de plus court terme.

Las, depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping en mars 2013, la trajectoire de l'économie chinoise a été tout autre : les réformes structurelles sont restées dans les tiroirs, alors que l'État, plus précisément le Parti communiste chinois (PCC), renforçait sa mainmise sur l'économie à travers une multiplicité de canaux.

De plus, la Chine a continué d'accroître son influence sur les marchés mondiaux, quitte à recourir à des pratiques assez peu conformes aux obligations auxquelles elle avait accepté de se plier en entrant à l'OMC. Face à cette concurrence de plus en plus vive, les positions des alliés traditionnels que sont les États-Unis et l'Union européenne n'ont cessé de s'éloigner. Alors que les deux parties tendent à partager le même diagnostic sur les conditions – critiquables – qui ont permis la montée en puissance économique de la Chine, elles divergent fondamentalement sur les réponses à y apporter, les États-Unis privilégiant la confrontation et l'Union européenne le recours aux règles.

Ces divergences sont apparues au grand jour à l'occasion de diverses réunions du G7 (au Canada en 2018 et dans une moindre mesure à Biarritz en 2019). Le commerce international constitue l'une des raisons d'être du G7, à côté des questions de sécurité internationale et de politique énergétique. L'approche défendue par le G7 sur la question commerciale s'est traditionnellement fondée sur un ensemble de principes acceptés par tous les membres du groupe, à savoir l'engagement à combattre le protectionnisme et la nécessité d'un système commercial fondé sur des règles claires et transparentes et adossé à l'Organisation mondiale du commerce. Le défi auquel le groupe doit aujourd'hui faire face est que ces principes sont actuellement largement contestés par l'un des principaux membres du G7, à savoir les États-Unis, avec un risque non négligeable pour l'économie mondiale.

Suivant un raisonnement économiquement simpliste – et erroné –, le déséquilibre commercial persistant à l'avantage de Pékin est perçu comme insupportable par Washington et la concurrence venue de Chine comme évidemment déloyale, nécessairement condamnable et appelant des sanctions au risque de sortir du cadre imposé par l'OMC.

Il ne faut toutefois pas s'y tromper, si la « guerre commerciale » qui oppose les deux parties constitue la facette la plus visible de la rivalité

sino-américaine, derrière les sanctions et contre-sanctions commerciales, c'est en réalité la course à la suprématie mondiale qui se joue et cette course passe notamment par le contrôle de la technologie.

Il est encore trop tôt pour savoir sur quoi débouchera cet affrontement de titans, mais il ne fait guère de doute qu'il ne fera que des perdants, bien au-delà des deux protagonistes. Quoi qu'il en soit, il n'est pas exclu d'anticiper l'émergence de deux pôles rivaux, l'un organisé autour des États-Unis et l'autre de la Chine, chacun de ces pôles disposant de son réseau d'infrastructures (routières, aériennes, maritimes, spatiales, de communication – dont câbles sous-marins), de son système de normes et de son système d'institutions régionales et internationales. En dehors du fait qu'une telle réalité ne serait pas économiquement optimale, elle placera surtout le reste du monde, Union européenne en tête, devant un choix délicat.

Certes, pour que ces deux pôles coexistent sans s'intégrer, encore faudrait-il que les États-Unis et la Chine soient moins interdépendants qu'ils ne le sont aujourd'hui, ce qui est loin d'être acquis mais cette possibilité ne saurait être exclue. La persistance de la guerre commerciale pourrait précisément préparer le terrain pour une telle éventualité et ce n'est certainement pas la fragile trêve intervenue au début de l'année 2020 qui changera la donne.

Pour le système multilatéral, cette rivalité cache une profonde remise en cause des principes sur lesquels il était fondé depuis la Seconde Guerre mondiale. Les attaques portées contre le système commercial multilatéral et ses fondements sont à prendre très au sérieux : l'un des principaux avantages d'un système fondé sur des règles est de créer de la transparence mais aussi de contraindre les pays qui y adhèrent à les respecter. Par le passé, c'est à l'absence de transparence, de certitude et de loyauté que l'on peut imputer nombre des tensions qui ont conduit aux résultats désastreux que l'on connaît. En l'absence de règles, c'est le règne de l'arbitraire et de l'instabilité qui fait la part belle aux forts au détriment des plus faibles. En outre, de nombreuses études démontrent que la certitude réglementaire favorise l'expansion des échanges, qui est une des principales sources de la croissance.

Les deux articles de cette rubrique se penchent sur deux aspects de la gestion des relations commerciales dans ce contexte de tension sino-américaine.

Dans le premier, Jean-Marc Siroën examine en détails la montée de la vague protectionniste portée par Donald Trump. Si on peut être tenté d'y voir certaines similitudes avec la politique suivie par Nixon dans les années 1980 à l'encontre du Japon, une analyse plus fine met en évidence les différences marquantes avec les politiques protectionnistes antérieures, d'ailleurs plutôt portées par le clan démocrate.

Dans le second article, Iana Dreyer revient sur la position de l'Union européenne dans ce contexte conflictuel et analyse les ressorts de sa politique commerciale, en mettant l'accent sur les défis auxquels la nouvelle Commission Van der Leyen aura à faire face dans un contexte d'instabilité et face au retrait américain en matière de gouvernance économique internationale. Dans ce contexte incertain, les accords commerciaux conclus par l'Union avec certains de ses partenaires, dont le Japon, conforte les bénéfices d'une approche multilatérale au bénéfice des économies des deux parties et marque les avantages d'un ordre international fondé sur des règles.