

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

# LA GUERRE COMMERCIALE ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET LA CHINE

LE MULTILATÉRALISME DANS UNE IMPASSE

PAR

JEAN-MARC SIROËN (\*)

Donald Trump a été élu sur un programme protectionniste. Entré en fonction en janvier 2017, il commence à l'appliquer en mars 2018 en imposant une taxe de 25% sur les importations d'acier et de 10% sur celles d'aluminium. Cette mesure vise tous les pays exportateurs, la Chine comme l'Union européenne (UE), le Canada, le Mexique ou le Brésil. Elle conduit à des représailles de certains d'entre eux, qui surtaxent à leur tour les importations de biens américains.

Même annoncée dans la campagne électorale, cette politique a surpris. Si les tensions protectionnistes étaient redoutées lors de la crise de 2008, elles ne l'étaient plus en 2018, surtout pas aux États-Unis, qui bénéficiaient d'un taux de croissance flatteur et d'un quasi-plein-emploi.

L'objectif initial était relativement clair et précis : sauver des emplois dans des secteurs concurrentiels en déclin et réduire le déficit commercial. Cependant, très vite, la riposte chinoise a conduit l'administration américaine à compléter son argumentaire. Il ne s'agit plus seulement de sauvegarder les emplois industriels, mais de sanctionner des pratiques jugées déloyales. Les États-Unis ont alors pris le risque d'enclencher une spirale de surenchères, à peine ralentie par des promesses de négociations qui, à ce jour, n'ont abouti avec aucune des deux plus grandes puissances commerciales, l'UE et la Chine.

C'est donc bien au printemps 2018 que les États-Unis déclarent une guerre commerciale, avec ses batailles, ses trêves et ses escalades. La Chine devient vite le principal adversaire. Certes, le président Trump peut trouver dans les administrations précédentes les mêmes préoccupations, voire des actions similaires. Mais jamais elles n'avaient pris une telle ampleur et fragilisé autant le système multilatéral que les États-Unis avaient défendu et imposé à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

(\*) Professeur émérite de Sciences économiques à l'université Paris-Dauphine (France)

## UNE CONTINUITÉ

La fin de la Seconde Guerre mondiale voit en effet s'imposer un ordre multilatéral dont l'objectif explicite est d'éviter les guerres en s'attaquant à ses origines, tout particulièrement aux conflits commerciaux et monétaires qui auraient propagé la crise de 1929 et favorisé la mise en place de pouvoirs totalitaires, bellicistes et expansionnistes. Le multilatéralisme rooseveltien poursuivait aussi un objectif plus implicite : assurer aux États-Unis, *leader* « bienveillant » (*benign*), le soin de fixer des règles qui, tout en restant favorables au monde, serviraient mieux les intérêts américains que la politique isolationniste passée. Seule la promotion de cette dernière condition rendrait acceptable l'internationalisme des États-Unis aux yeux d'un électorat et d'un Congrès qui ne ressentent pas spontanément le besoin de se mêler des affaires du monde.

Ce *leadership* à la fois hégémonique et bienveillant s'est d'abord heurté à une Union soviétique qui, si elle acceptait l'Organisation des Nations Unies (ONU), refusait de ratifier les accords de Bretton Woods et restait *a fortiori* à l'écart du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). La décolonisation, soutenue par les États-Unis pour affaiblir les anciennes grandes puissances, avait exacerbé des volontés d'indépendances et de souveraineté qui s'accommodaient mal des règles et de l'idéologie véhiculées par l'« hégémonie », voire l'impérialisme, américaine. Enfin, si les États-Unis étaient devenus la première puissance commerciale après la guerre, ses parts de marché ne cessaient de s'éroder au profit des pays européens, puis du Japon et, enfin, de la Chine. Dans les années 1960, l'excédent de la balance commerciale s'annulait avant d'afficher un déficit devenu « structurel ».

Toutes ces évolutions érodent le dogme rooseveltien selon lequel ce qui est bon pour le monde l'est aussi pour l'Amérique. En réaction, poussée par le Congrès, la politique américaine injecte davantage d'unilatéralisme dans le système multilatéral. Le système monétaire de Bretton Woods s'effondre en 1971 et lève les contraintes qui s'imposaient sur la parité du dollar (35 dollars l'once d'or) et le nécessaire contrôle des mouvements de capitaux. Simultanément, comme la dépréciation du dollar ne suffit pas, les lois commerciales se durcissent, avec notamment la section 301 du *Trade Act* de 1974, qui donne injonction à l'exécutif de prendre des mesures de représailles pour sanctionner tout acte d'un pays considéré comme « injustifiable », « déraisonnable » ou « discriminatoire » (1). Cette loi sera ensuite durcie (*Super 301*) et élargie pour traiter notamment de la propriété intellectuelle (*Special 301*). S'affirme ainsi le concept de *fair trade*, opposé au plus traditionnel *free trade*, qui instille l'idée

(1) C'est au titre de cette « Section 301 » que les États-Unis ont ouvert en juillet 2019 une enquête visant les taxes françaises sur les entreprises du numérique.

selon laquelle le libre échange tel qu'il est appliqué par des institutions multilatérales comme le GATT (puis, à partir de 1995, l'Organisation mondiale du commerce ou OMC) ne sert pas les intérêts américains. De son côté, le multilatéralisme manquerait à « niveler » le terrain commercial (*level playing field*) faisant des États-Unis le « brave type » (*nice guy*) qui accorde trop aux autres pour recevoir trop peu. La bienveillance du *leadership* ne serait que naïveté et faiblesse.

Ce relâchement du devoir de bienveillance à l'égard des partenaires commerciaux, souvent des alliés, a ainsi conduit les États-Unis à déclencher quelques escarmouches ou conflits commerciaux qui ont visé toutes les principales puissances émergées (dont l'Union européenne ou le Canada) ou émergentes (Brésil, Inde), tout particulièrement le Japon, lequel se voit ainsi imposer en 1987 un tarif de 100% sur ses exportations de produits électroniques (2). Les arguments alors utilisés par l'administration américaine sont très proches de ceux utilisés aujourd'hui à l'égard de la Chine : pillage des technologies, obstacles aux investissements directs, subventions, sous-évaluation de la monnaie.

À la fin des années 1990, nonobstant une ratification, par ailleurs difficile, du traité de Marrakech qui crée l'OMC, le cadre régional ou bilatéral se révèle mieux adapté pour imposer les règles américaines, notamment dans certains domaines négligés par l'OMC (propriété intellectuelle, investissement, normes de travail, etc.) et les États-Unis multiplient les traités commerciaux (Accord de libre-échange nord-américain ou ALENA, Chili, Colombie, Corée, Australie, etc.), qui exigent souvent d'après négociations avec un Congrès d'autant plus réticent que sous la pression des syndicats, le parti démocrate, de tradition libre-échangiste et internationaliste, entretient maintenant la pression protectionniste.

#### LA RUPTURE TRUMPIENNE

Il serait alors tentant de considérer que l'administration Trump n'a fait que renouer avec la vieille tradition protectionniste des États-Unis. La Chine aurait simplement succédé au Japon et à l'Union européenne comme cible principale d'une politique commerciale offensive.

Carla Hills, la représentante au commerce de George H. W. Bush exprimait ainsi sa doctrine : « Nous ouvrirons les marchés étrangers avec une barre à mine où cela est nécessaire, mais avec une poignée de main toutes les fois que cela est possible. » Donald Trump pourrait certes se retrouver derrière la brutalité de la déclaration de C. Hills, mais, à y regarder de plus près, il va plus loin et suit d'autres voies.

(2) Sur cette période, voir Jean-Marc Siroën, « L'unilatéralisme commercial des États-Unis », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006, p. 570-582.

La forme de mercantilisme qui était autrefois défendue à travers les différentes déclinaisons de l'emblématique « Section 301 » visait à forcer l'ouverture des marchés étrangers aux exportations américaines. Les lois protectionnistes qui furent alors adoptées visaient moins à protéger la production intérieure qu'à « sanctionner » les pays aux marchés considérés comme indûment fermés, même si la concurrence de l'électronique japonaise pouvait alors inquiéter les firmes américaines. La position de l'actuelle administration américaine est plus traditionnelle et, sans doute, électoralement plus payante : la politique commerciale vise davantage à protéger la production nationale, particulièrement des secteurs plutôt vieillissants comme l'acier, l'aluminium, l'automobile, les équipements ménagers. Par ailleurs, si autrefois les pressions exercées sur l'ouverture des marchés ne nuisaient pas à une division du travail articulée autour de la fragmentation des chaînes de valeur, le protectionnisme de Donald Trump vise à la perturber et à pousser à la relocalisation des activités les plus intensives en travail, notamment les activités d'assemblage, qui avaient été délocalisées dans les zones franches d'exportation chinoises ou dans les *maquiladoras* mexicaines. L'administration américaine a ainsi introduit le concept de « découplage » qui vise à revenir sur l'interdépendance qu'impose l'éparpillement de la chaîne de valeurs.

La vision mercantiliste de Donald Trump relève aussi plus clairement d'une « théorie » mercantiliste de la balance des paiements, pourtant dénoncée depuis quelques siècles par les Hume, Montesquieu ou autres Adam Smith ! Certes, le déficit américain a pour contrepartie les excédents chinois et allemands – et réciproquement ! –, mais elle ne doit rien ou pas grand-chose à la « fourberie » de ces deux grands rivaux commerciaux. Les déséquilibres (*imbalances*) sont la conséquence mécanique d'une épargne que n'absorbe pas l'investissement ou le budget des États. Cet excédent est d'ailleurs nécessaire pour combler le déficit budgétaire des États-Unis et son « jumeau », le déficit de sa balance courante. La solution ne peut donc pas se trouver dans la hausse des droits de douane mais, plus efficacement, dans la réduction du déficit budgétaire et la modération de la consommation – et, inversement, dans les pays excédentaires, dont l'Allemagne il est vrai. C'est bien ce que disent les organisations internationales « multilatérales » mais pas l'administration Bush.

Il est une rupture plus importante encore. Les administrations précédentes étaient pragmatiques. Le recours à l'unilatéralisme n'était pas la seule option. Selon les circonstances ou les rapports de force, les voies multilatérales ou bilatérales – la « poignée de main » de Carla Hills – étaient privilégiées. Si les années 1980 furent plus souvent unilatérales, elles redevinrent plus multilatérales dans les années 1990, avec la signature de l'accord de Marrakech (1994), pour évoluer vers le bilatéral dans les années 2000, voire le méga-régional, avec les tentatives

d'accord transocéaniques impliquant l'Union européenne d'une part et les pays du Pacifique (hors Chine) d'autre part.

Cette flexibilité disparaît avec l'administration Trump. La voie multilatérale est décriée et écartée. On dénonce les accords transocéaniques qui, pourtant, isolaient la Chine, et on déclenche la guerre avant de négocier mollement la paix. Quant à la négociation bilatérale, elle ne s'engage qu'une fois annoncées des mesures de sanctions unilatérales.

### POURQUOI LA CHINE ?

Si l'offensive de Donald Trump n'épargne aucun pays, la Chine est vite apparue comme l'adversaire principal. La montée en puissance de ce pays a ressuscité de vieilles craintes sur la relégation des États-Unis contre laquelle s'insurgerait le président Trump avec son « *Make America great again* » pourtant déjà utilisé par ses prédécesseurs. Certains voient même dans cette rivalité grandissante les prémices d'une guerre entre les deux pays, en osant une analogie avec les guerres entre Sparte et Athènes telles qu'elles auraient été analysées par Thucydide dans *La Guerre du Péloponnèse* (3).

Pourtant, l'ouverture de la Chine à partir de 1979 avait suscité de grands espoirs du côté américain. Bon an, mal an, avant même l'adhésion de la Chine à l'OMC en 2001, le Congrès renouvelait le « traitement de la nation la plus privilégiée », qui alignait les droits de douane sur les importations chinoises sur ceux imposés aux membres du GATT.

Dans les années 1990, la Chine avait besoin de tout. Elle était donc perçue comme un vaste marché à conquérir et un nain commercial assez peu menaçant (2% des exportations mondiales en 1993, 6% en 2003).

Par ailleurs, les zones franches d'exportation, dont Shenzhen reste la figure emblématique, permettaient aux firmes américaines de délocaliser ou, plus souvent encore, de sous-traiter les activités d'assemblage intensives en main-d'œuvre. Les géants de l'électronique comme Apple ou Hewlett-Packard pouvaient ainsi se consacrer à la conception et au *marketing* et laisser les activités industrielles aux sous-traitants implantés en Chine, bénéficiant ainsi de coûts salariaux dérisoires et d'une flexibilité inaccessible aux États-Unis. C'est la grande époque du « *Designed by Apple in California. Assembled in China* » apposé au dos des iPods et iPhones.

La croyance libérale selon laquelle le commerce favoriserait la paix et la démocratie avait par ailleurs facilité l'accession de la Chine à l'OMC en 2001, après néanmoins une quinzaine d'années de négociations dures,

(3) Graham Allison, *Vers La Guerre. La Chine et l'Amérique dans le piège de Thucydide ?*, Paris, Odile Jacob, 2019, 416 p.

longues et exigeantes, même si elles sont aujourd'hui considérées comme trop complaisantes (4).

Cet optimisme libéral de l'intégration de la Chine au système commercial mondial a été en partie démentie. Le marché chinois s'est révélé relativement peu ouvert aux productions américaines. En 2018, la Chine avait depuis quelques années déjà acquis le rang de première puissance exportatrice avec une part de marché de 16%. Elle représente 22% des importations américaines de biens contre seulement 7,2% des exportations, même si les échanges de services réduisent l'écart (5). De plus, la spécialisation chinoise s'est avérée, sans surprise, avoir un impact négatif significatif sur l'emploi et les salaires, du moins dans certaines régions américaines (6), tout particulièrement dans les *swing states* qui déterminent le résultat des élections.

Si les importations chinoises ont accéléré le déclin des industries traditionnelles, le volontarisme de ses dirigeants suscite maintenant des craintes sur la pérennité de la domination américaine, non seulement dans l'ancienne mais aussi dans la nouvelle économie. Le plan *Made in China 2005* et le succès de firmes de la nouvelle économie, comme Alibaba ou Huawei, feraient sortir la Chine de sa trappe à spécialisation « basse » dans des activités intensives à main-d'œuvre peu qualifiée et pauvres en hautes technologies. La remontée de filière vers des activités innovantes et normatives inquiète les États-Unis, mais aussi, il est vrai, bien d'autres pays industriels, à commencer par ceux de l'UE.

Loin de s'orienter sur les normes politiques occidentales, le régime communiste s'est durci avec, de surcroît des implications économiques défavorables aux États-Unis. En bloquant la pénétration des entreprises « GAFA » (Google, Apple, Facebook, Amazon) des réseaux sociaux qui libèrent la parole, le régime a favorisé l'apparition de géants comme Baidu, qui non seulement privent les firmes américaines d'un marché gigantesque, mais les menacent sur les marchés tiers. Réciproquement, cette entrée de l'industrie chinoise dans les nouvelles technologies suscite des inquiétudes sur la capacité de firmes comme Huawei à les utiliser pour recueillir des informations secrètes ou confidentielles et faciliter le pillage technologique.

Alors que la Chine n'avait jamais été perçue comme un pays expansionniste et colonialiste, la « nouvelle route de la soie » (*Belt and Road Initiative*) entretient l'idée d'une nation plus offensive, voire impérialiste et néo-colonialiste, qui menacerait la puissance politique, économique et monétaire des États-Unis, d'où le fantasme du « piège de Thucydide ».

(4) Sur l'analyse critique de l'entrée de la Chine à l'OMC, voir Jean-Marc Siroën, « Faut-il laisser la Chine entrer dans l'OMC ? », *Critique internationale*, n° 7, avril 2000, p. 30-37.

(5) Source OMC.

(6) Voir notamment Autor, Dorn, Hanson (2013)

L'offensive contre la Chine est pourtant moins évidente qu'il n'y paraît. La puissance des États-Unis est loin d'être affaiblie, même si son *leadership* piétine. En 2018, ses dépenses militaires étaient de 650 milliards de dollars contre 250 en Chine (7). Le statut du dollar reste incontesté et le renminbi se voit à peine dans les réserves des banques centrales – 62% contre... 2% début 2019 (8) – ou dans les transactions internationales. La Chine ne bénéficie ni du *hard*, ni du *soft power*. Elle dispose néanmoins d'une arme économique forte : ses réserves en devises, plus de 3 000 milliards de dollars qui, depuis 2014, ont néanmoins fondu, contredisant d'ailleurs l'accusation américaine de manipulation des taux de change puisque la vente de dollars par la Chine, loin d'accélérer la dépréciation du renminbi, a pour effet de la ralentir. Néanmoins, la guerre commerciale aidant, la Chine laisse aujourd'hui glisser sa monnaie avec moins de réticence et le désengagement de la Chine, moins attirée qu'autrefois par les bons du Trésor américain, rend plus coûteux le financement du déficit budgétaire et contribue à entretenir des tensions entre le président et... le *Federal Reserve System*, sommé de revenir à des taux d'intérêt bas. Alors que le statut du dollar, qui supprime le risque d'insolvabilité de la dette américaine, justifierait des taux d'intérêt plus bas qu'ailleurs, l'écart avec les taux allemandes (*spread*) tournaient fin 2019 autour de 2 points en défaveur des États-Unis.

Surtout, l'offensive protectionniste contre la Chine fragilise les entreprises américaines. Les composants électroniques qu'elles exportent vers la Chine, assemblés par une main-d'œuvre chinoise bon marché, se retrouvent dans les *smartphones* que les États-Unis importent. De fait, la valeur ajoutée des exportations chinoises est moins chinoise que japonaise, coréenne et... américaine. Les droits de douane imposés aux exportations chinoises ne se contentent donc pas de priver quelques grandes entreprises américaines (Apple, HP...) de coûts plus faibles, mais ils taxent aussi la part de valeur ajoutée américaine incorporée dans les exportations chinoises.

Le protectionnisme américain, loin d'entraver le plan *Made in China 2015* qui répondait à l'essoufflement du modèle « atelier du monde », pourrait au contraire l'accélérer en conduisant le pays à substituer plus rapidement des composants chinois aux composants importés... des États-Unis.

En s'attaquant frontalement à la Chine, l'administration Trump risque d'affaiblir ses firmes plutôt que de les renforcer.

(7) Source SIPRI.

(8) Source FMI.

## L'ANTI-MULTILATÉRALISME EN ACTION

La principale raison d'être du multilatéralisme, avant même la libéralisation des échanges, était d'empêcher le retour des spirales protectionnistes qui, en référence aux années 1930, enclencheraient des jeux non coopératifs « perdant-perdant ».

Dans leur grande sagesse, les pères fondateurs du GATT, puis de l'OMC, laissaient ouvertes la possibilité de mesures de protection mais strictement encadrées. Les actions sont de trois types.

En premier lieu, la procédure de règlement des différends, telle qu'elle a été révisée dans le traité de Marrakech (1994), est enclenchée par la plainte d'un pays membre (ou territoire douanier comme Hong-Kong) auprès de l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC contre un pays qui ne respecterait pas ses engagements ou, plus souvent, les règles de l'organisation formalisées dans ses traités. *In fine*, une fois que l'Organe d'appel a rendu ses conclusions et qu'un « délai raisonnable » de mise en œuvre s'est écoulé, l'OMC peut autoriser le pays plaignant à prendre des sanctions sous la forme d'une hausse de droits de douane. Depuis 1995, les États-Unis ont ainsi déposé 23 plaintes contre la Chine (entrée en 2001) et la Chine 16 contre les États-Unis.

Deuxièmement, il y a le recours à des instruments dits de « protection conditionnelle », qui permettent d'instituer des droits spécifiques dès lors que certaines conditions sont respectées, notamment la mise en évidence d'un préjudice pour un secteur concurrencé par les importations. Si ces conditions ne sont pas respectées, le pays exportateur peut déposer une plainte auprès de l'Organe de règlement des différends (ORD). Il s'agit des droits anti-*dumping* lorsque le prix d'importation est « anormalement » bas ou des droits compensateurs lorsque la production des biens exportés a bénéficié de subventions. L'accord d'accession de la Chine à l'OMC, qui ne lui reconnaissait pas le statut d'économie de marché, facilitait l'imposition de droits anti-*dumping* élevés et, de fait, de 1995 à 2018, 23% des droits imposés dans le monde et 24% des droits américains visaient la Chine (9). Le critère de préjudice suffit quant à lui pour utiliser des clauses de sauvegarde qui devront alors s'appliquer à tous les importateurs et, le cas échéant, être compensées par des concessions sur d'autres produits.

Enfin, un troisième type d'action est permis par les articles XX et XXI du GATT. Le premier vise des « exceptions générales » de natures très diverses (moralité publique, préservation des végétaux, travail dans les prisons, etc.). Le second concerne les exceptions concernant la sécurité.

En dehors de ces dispositions, l'OMC interdit les sanctions unilatérales. En d'autres termes, la « Section 301 », bien que maintenue, ne peut donc plus conduire à des sanctions qui n'entreraient pas dans ce cadre. En

(9) Source OMC.

cas de violation, il reviendrait aux autres pays membres de déposer une plainte à l'OMC.

C'est d'ailleurs un des points qui avait fait hésiter le Congrès à ratifier le traité de Marrakech. Le président Bill Clinton avait dû promettre au chef des républicains au Sénat, Robert Dole, qu'au cas où les États-Unis seraient trop fréquemment « injustement » condamnés à l'issue de la procédure de règlement des différends, le Congrès pourrait avoir à se prononcer sur le maintien de l'adhésion du pays à l'OMC (10).

Toutefois, bon an mal an, si les États-Unis ont été assez fréquemment condamnés, ils n'ont jamais envisagé sérieusement leur retrait. Tel n'est plus le cas avec l'administration Trump, qui préfère utiliser la voie unilatérale que respecter les procédures multilatérales.

En imposant des tarifs supplémentaires sur l'acier et l'aluminium, l'administration américaine a bien pris soin de se fonder sur la loi américaine – la section 232 du *Trade Expansion Act of 1962* – plutôt que sur les protections conditionnelles de l'OMC comme les clauses de sauvegarde, faute, peut-être, de pouvoir démontrer l'existence d'un préjudice. La « Section 232 », sortie de son quasi-oubli par Donald Trump, vise ainsi les importations qui menaceraient la sécurité des États-Unis. Du point de vue américain, dont la mauvaise foi est ici assez évidente, l'article XXI du GATT leur permettrait d'échapper à cette règle. Il est vrai que cet article est incroyablement imprécis mais, jusque-là, cette brèche avait été colmatée par un accord implicite entre les membres pour n'en faire qu'un usage modéré et raisonné. Depuis la création du GATT, on ne relève qu'une dizaine de cas généralement liés à des conflits armés, comme la guerre des Malouines ou celle dans l'ex-Yougoslavie. On voit mal en quoi les importations d'acier ou d'automobiles pourraient se prévaloir de ces situations ! La rupture de ce *gentleman agreement* crée donc un précédent alarmant. Accessoirement, elle dramatise un conflit commercial en le justifiant par des impératifs de sécurité, donnant ainsi quelques arguments à la thèse du « piège de Thucydide ».

En représailles, plutôt que de s'attaquer à l'interprétation américaine de la « sécurité », l'UE et la Chine ont préféré arguer que les droits sur l'acier et l'aluminium devaient être considérés comme des mesures de sauvegarde, ce qui présente l'avantage de s'abriter derrière les textes de l'OMC (11) pour leur permettre d'adopter des contre-mesures. Les États-Unis nient cette référence aux sauvegardes et considèrent que la loi américaine est « multilatéralisée » par l'article XXI : « Les questions de sécurité nationale sont des questions politiques qui ne sont pas susceptibles d'être examinées ni ne peuvent être réglées dans le cadre du

(10) Jean-Marc Siroën, « Une hégémonie commerciale menacée », in Bertrand Badie et Dominique Vidal, *Fin du leasershhip américain. L'état du monde 2020*, Paris, La Découverte, 2019, p. 119-125.

(11) Article 8:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

règlement des différends à l'OMC (12). Chaque membre de l'OMC conserve le pouvoir de trancher lui-même les questions qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité » (13).

Depuis le déclenchement de la guerre commerciale en mars 2018, la Chine a déposé 6 plaintes contre les États-Unis (dont trois au moins peuvent être considérées comme visant des mesures non conventionnelles ou a-OMC), lesquels, de leur côté, n'ont déposé que 2 plaintes, dont une seule vise les représailles chinoises.

Conscients de la fragilité de leurs arguments voire, dans le cas des dernières plaintes chinoises, de l'absence de contre-arguments, les États-Unis ont bloqué la nomination de nouveaux juges à l'organe d'appel, ce qui ralentira l'institution, puis la paralysera, car chaque délibération doit impliquer trois juges (14). Le président signifie ainsi au monde que, dorénavant, l'OMC n'aura plus à se prononcer sur la politique commerciale des États-Unis. D'une certaine manière, c'est une situation pire que le retrait envisagé autrefois par le sénateur Dole et qui reste une option pour Donald Trump, car, hors de l'organisation, les États-Unis perdaient le pouvoir de la bloquer. Cela étant, le président américain ne veut pas se retirer du monde, il veut juste le faire plier (15).

La guerre commerciale déclenchée par les États-Unis, ne vise donc pas seulement à protéger un secteur. Elle doit affaiblir l'OMC exposée aux contradictions et aux insuffisances de ses textes. Si la « mort de l'OMC » avait été maintes fois annoncée faute de faire aboutir le cycle de négociation, dit de Doha, engagé en... 2002, le succès de sa procédure de règlement des différends était assez unanimement reconnu, même si certains (souverainistes, altermondialistes...) persistaient à y voir une ingérence intolérable dans les politiques nationales. Les assauts américains contre la Chine visent ainsi à rendre inopérante la procédure de règlement des différends, cet attribut du multilatéralisme que ne partagent pas les autres organisations multilatérales. Son principe même ne peut être accepté par Donald Trump, qui se délecte de négociations rythmées par un rapport de force favorable aux États-Unis et trop peu exploité, selon lui, par ses prédécesseurs.

#### UN DÉFI POUR L'EUROPE

Si le président américain souhaite s'affranchir du multilatéralisme, il ne s'accommode pas non plus de la construction européenne, tout

(12) L'article 23 de l'Accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends considère que les recours sont limités aux « cas de violation d'obligations ou d'annulation ou de réduction d'avantages résultant des accords visés ou d'entrave à la réalisation d'un objectif desdits accords ».

(13) Communication américaine à l'OMC, WT/DS548/13, 6 juillet 2018.

(14) Sans renouvellement, il n'en resterait qu'un en décembre 2019.

(15) Jean-Marc Siroën, « Haro sur le multilatéralisme. Les guerres commerciales de Trump », *Politique étrangère*, n° 4, hiver 2018, p. 87-101.

particulièrement d'une politique commerciale commune qui fait de l'Union européenne une grande puissance dans les échanges, la première même devant la Chine et les États-Unis quand on inclut les services. L'excédent courant allemand (7,6% du produit intérieur brut en 2018) est bien plus insolent encore que l'excédent chinois qui tend aujourd'hui à s'annuler. Donald Trump n'aurait-il pas confié au président français qu'il ne voulait plus voir de Mercedes rouler sur la 5<sup>e</sup> Avenue ?

En juin 2018, pour répondre aux surtaxes sur l'acier et l'aluminium, l'Union européenne a également adopté des mesures de représailles en taxant un certain nombre de biens exportés par les États-Unis (tabac, bourbon, *jeans*, motos, etc.). Depuis, l'UE vit sous la menace de contre-représailles américaines qui frapperaient... les automobiles.

Officiellement, l'UE et la Chine défendent le multilatéralisme et pourraient donc apparaître comme des alliés objectifs, si la première ne partageait avec les États-Unis les reproches qu'elle adresse à la seconde : pillage et transfert « forcé » des technologies, subventions publiques au profit notamment des firmes publiques, restrictions aux investissements directs et aux financements, insuffisante ouverture du capital des firmes chinoises et opacité des marchés publics.

De fait, 26% des droits anti-*dumping* européens ont, depuis 1995, visé des importations chinoises, soit légèrement plus que les États-Unis, mais avec des droits généralement plus faibles et qui ont notamment visé l'acier et les panneaux solaires. En 2018, l'UE a d'ailleurs durci ses instruments de défense commerciale pour mieux tenir compte des distorsions de prix introduites par les interventions publiques. Si la Chine n'est pas explicitement visée, c'est bien pour s'en protéger que la Commission européenne a raffermi son règlement.

Dès lors, l'Union européenne ne peut faire cause commune ni avec les États-Unis contre la Chine, ni avec la Chine contre les États-Unis. Il ne lui reste plus qu'à en appeler à la réforme de l'Organisation mondiale du commerce. Cet objectif a bien été repris par le sommet du G20 d'Osaka (juin 2019) (16) et le Conseil général de l'OMC mais, dans les circonstances actuelles, il s'agit d'un vœu pieu dans la mesure où les réformes mises en avant visent quasi explicitement l'un de ses membres alors que, *de facto*, l'OMC fonctionne sur la règle du consensus. D'ailleurs, le mode de discussion informel actuel reste très pré-OMC, avec un *leadership* qui serait assuré par une bilatérale Union européenne/États-Unis, parfois élargie au Japon et au Canada. Or l'échec du cycle de Doha

(16) « Nous réaffirmons notre soutien à la nécessaire réforme de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour améliorer son fonctionnement. Nous travaillerons de manière constructive avec les autres membres de l'OMC [...] Nous reconnaissons la nécessité d'agir en ce qui concerne le fonctionnement du système de règlement des différends en accord avec les règles négociées par les membres de l'OMC. De plus, nous reconnaissons les rôles complémentaires des accords de libre-échange bilatéraux et régionaux conformes aux règles de l'OMC. Nous nous efforcerons d'établir des règles du jeu équitables afin de favoriser un environnement favorable aux entreprises » (Traduction de l'auteur).

a bien démontré la sénescence de ce *co-leadership* quadrilatéral, qui laisse de côté les puissances émergentes.

Les États-Unis privilégient les critiques aux propositions et ne se positionnent plus dans un cadre multilatéral. Ils ne revendiquent donc aucun *leadership* dans la préparation d'un plan de réforme. Ils veulent revenir à une procédure de règlement des différends qui ne leur imposerait aucune contrainte, ce que ni l'Union européenne, ni la Chine ne peuvent accepter. Ils demandent aussi, cette fois avec l'UE, des évolutions qui visent quasi explicitement la Chine : renforcer le droit de la propriété intellectuelle, notifications de subventions et de réglementations, accès au « traitement spécial et différencié » accordé aux pays en développement et dont elle bénéficie.

Enfin certains sujets au cœur du conflit, comme les investissements directs ou la concurrence, qui avaient d'ailleurs été écartés de l'agenda de Doha, ne sont même pas du ressort de l'OMC et, sauf consensus ou réouverture très incertaine d'un nouveau cycle, l'OMC ne peut pas être un cadre de négociation.

\* \*  
\*

La guerre commerciale déclenchée par l'administration Trump contre à peu près tous les autres pays a peut-être eu le mérite de poser des questions qui avaient été longtemps placées sous le tapis, mais sans proposer de solutions. Toutefois, ne voir les questions commerciales que sous le prisme américano-européano-chinois ne rapprochera pas d'une sortie de crise. Si réforme de l'OMC il doit y avoir – elle est nécessaire –, elle ne pourra pas avoir pour objectif principal de renforcer des règles censées brider la Chine. Elle devra s'atteler aussi à quelques défis qui interagissent avec le commerce (numérique, environnement et climat, concurrence, etc.). Cette évolution oblige aussi à repenser le partage du *leadership* et donc la gouvernance de l'organisation où la règle du consensus n'empêche pas l'expression des rapports de force. On aurait pu croire que l'échec du cycle de Doha conduirait à repenser un système de négociation sans légitimité et qui marginalise les puissances émergentes (dont la Chine) poussées à des stratégies de blocage, sans pour autant se justifier par son efficacité. À l'heure actuelle, c'est plutôt un sentiment de régression qui domine, ce qui amène les plus grandes puissances commerciales, trop occupées à se déchirer, à se désintéresser des intérêts commerciaux des pays tiers – cela ramène un quart de siècle en arrière et conduit toute tentative de réforme dans une impasse. C'est aussi cela la crise du multilatéralisme. Certes, elle existait avant Donald Trump, mais le président l'a exacerbée sans pour autant ouvrir de perspectives de résolution.

ANNEXE :  
CHRONOLOGIE DE LA « GUERRE COMMERCIALE » CHINE-ÉTATS-UNIS

- 8 mars 2018 : surtaxe sur les importations d'acier (25%) et d'aluminium (10%) quel que soit le pays d'origine.
- 22 mars 2018 : la Chine publie la liste de 128 produits qui seraient surtaxés en cas d'échec des négociations avec Washington.
- 3 avril 2018 : publication d'une liste de produits chinois surtaxables, représentant 50 milliards de dollars ; la Chine réplique avec une liste de produits américains d'un montant équivalent.
- 19 mai 2018 : accord de principe entre les deux pays pour réduire le déficit commercial américain ; la Chine réduit certains droits de douane et accepte d'accroître ses importations de biens américains.
- 6 juillet 2018 : les États-Unis surtaxent 34 milliards d'importations chinoises ; riposte immédiate de la Chine.
- 23 août 2018 : nouvelles surtaxes américaines pour 16 milliards ; mise en place de droits à 25% par la Chine pour le même montant d'importations.
- 24 septembre 2018 : 200 milliards de dollars d'importations chinoises taxées à 10% puis 25% à partir de janvier 2019 ; riposte de la Chine pour 60 milliards de dollars.
- 1<sup>er</sup> décembre 2018 : Washington suspend pour 90 jours la surtaxe de 25% ; Pékin suspend pour la même durée les surtaxes sur les voitures et pièces détachées et s'engage à augmenter ses importations de biens américains, notamment le riz.
- 10 mai 2019 : Washington applique la surtaxe de 25%, puis interdit l'achat d'équipements en provenance de la firme chinoise Huawei, *leader* de la 5G.
- 1<sup>er</sup> juin 2019 : mise en place de la surtaxation pour 60 milliards d'importations américaines et annonce d'une liste noire d'entreprises étrangères.
- Août 2019 : échec des négociations et annonce par Donald Trump d'une surtaxe de 10% pour 300 milliards de dollars supplémentaires d'importations chinoises ; en riposte, la Chine annonce son intention d'imposer de nouveaux droits de douane sur 75 milliards de dollars d'importations américaines, tandis qu'un Tweet de Donald Trump annonce l'instauration, au 1<sup>er</sup> octobre (reportée ensuite au 15 octobre) d'une taxe punitive de 30% (contre 25%) sur 250 milliards de dollars de marchandises importées – les 300 milliards de dollars d'importations restantes seront taxées à hauteur de 15% au lieu de 10% dès le 1<sup>er</sup> septembre.
- 17 septembre 2019 : la Chine exonère de surtaxe certains produits américains.
- 11 octobre 2019 : accord commercial partiel et suspension de l'augmentation de la surtaxe qui devait passer de 25% à 30% au 15 octobre.

13 décembre 2019 : accord sur la « phase 1 » d'un accord qui porte sur la propriété intellectuelle, les transferts de technologie, l'agriculture, les services financiers et le change, ainsi qu'une augmentation des importations chinoises ; les États-Unis maintiennent leurs surtaxes ; accord signé le 15 janvier 2020.