

# Désaccords commerciaux internationaux : au-delà de Trump

**Sébastien Jean**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2019/1 Printemps**, PAGES 57 À 69  
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037300003

DOI 10.3917/pe.191.0057

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2019-1-page-57?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

## Désaccords commerciaux internationaux : au-delà de Trump

Par **Sébastien Jean**

**Sébastien Jean** est directeur du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), et directeur de recherche à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA).

La guerre commerciale qui oppose les États-Unis à la Chine n'est pas seulement liée à l'impulsivité de Donald Trump. Ses racines sont en fait profondes et tiennent à trois changements structurels du système commercial multilatéral : le retournement des avantages comparatifs, le rôle désormais central de certains pays en développement et le rééquilibrage des puissances qui rend la coordination entre États difficile. Dans ce contexte, l'avenir du commerce mondial n'est pas encore écrit.

politique étrangère

Les relations commerciales internationales sont dans un état de tension sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale, caractérisé par une multiplication de sanctions unilatérales, de représailles et de menaces, sur fond de remise en cause profonde et paralysante de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

La cause ostensible en est la politique commerciale de l'administration Trump. Le caractère déstabilisant de cette politique tient – outre les montants concernés<sup>1</sup> – à la nature des instruments utilisés et des discours qui l'accompagnent. Il s'agit d'une rupture profonde avec les normes sur lesquelles s'appuie le système commercial multilatéral, dont les États-Unis ont été historiquement l'architecte et le leader. Ainsi, des mesures protectionnistes manifestement motivées par des préoccupations de nature économique ont été justifiées par l'argument de la sécurité nationale, ce qui les place *de facto* hors champ du système commercial multilatéral. Donald

---

1. La réaction protectionniste de l'administration Reagan, principalement dirigée contre le Japon, avait touché proportionnellement une plus grande part des importations américaines de biens : 21 % en 1984, alors qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2019, les sanctions commerciales américaines en touchaient moins de 13 %. Voir D. A. Irwin, *Clashing over Commerce*, Chicago/Londres, The University of Chicago Press, 2017, p. 574.

Trump clame de façon répétée tout le mal qu'il pense de l'OMC, une organisation pourtant guidée par ses membres et qui ne peut fonctionner que si ceux-ci respectent sa légitimité.

Si l'analyse de la politique de l'administration Trump est nécessaire pour comprendre la situation actuelle des relations commerciales internationales et son évolution possible, elle n'est qu'un point de départ. Les causes des tensions observées vont au-delà des lubies d'un président imprévisible. Le commerce international a profondément changé depuis un quart de siècle, qui a confronté son socle institutionnel à des problèmes structurels de trois natures : le retournement des avantages comparatifs, dans un contexte où les accords commerciaux couvrent beaucoup mieux les biens que les services ou l'investissement ; le statut de « dernier venu » des grands émergents dans le système commercial, qui crée une asymétrie d'engagement par rapport aux pays qui en sont membres à part entière de longue date ; et la multipolarité, qui prive le système d'une puissance dominante capable de jouer un rôle de leader constructif.

Ces problèmes remettent en cause la stabilité et la pertinence du système commercial multilatéral, ce qui explique pourquoi la dimension politique est en train de reprendre le dessus dans la structuration des échanges. Cette perspective suggère que le virage américain sur ces questions sera durable et pose des défis de nature politique tout autant qu'économique. Pour autant, les contraintes de l'économie mondialisée sont fortes et limitent sensiblement l'espace des évolutions probables.

### **De quoi le protectionnisme de Trump est-il le « non » ?**

Les objectifs généraux du président américain ont été clairement annoncés par son slogan de campagne, *America First*, qui sonne comme un « non » retentissant au multilatéralisme et a été décliné autour de la priorité à la sécurité et à la souveraineté nationale, de la confrontation assumée avec la Chine, et de la réindustrialisation des États-Unis. Sur le plan économique, le discours du 28 juin 2016 à Monessen (Pennsylvanie) – sous le titre : « Déclarer l'indépendance économique de l'Amérique » – annonçait beaucoup des mesures à venir, notamment le retrait du Partenariat Trans-Pacifique (TPP), la renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), les mesures de sauvegarde contre la Chine, les négociations commerciales « dures » et la réforme fiscale.

Illustrant une logique d'ensemble, cette réforme, telle que votée par le Congrès en décembre 2017, inclut plusieurs dispositions contestables au regard des engagements internationaux des États-Unis. Ces dispositions

innovantes visent à favoriser l'implantation des entreprises sur le sol américain et à éviter l'érosion de la base imposable. Le dispositif GILTI impose un principe de taxation minimale des revenus à l'étranger, tandis que la taxe BEAT frappe les transferts entre filiales considérés comme relevant de l'érosion de la base imposable. Dans les deux cas, il s'agit de dispositions imposées par les États-Unis à leurs partenaires, radicalement nouvelles dans le paysage des règles internationales, et susceptibles d'y exercer une influence durable.

Pour autant, la stratégie commerciale de l'administration Trump reste nébuleuse, ses objectifs n'ayant pas été clairement spécifiés. L'obsession ancienne de Donald Trump pour les déficits commerciaux en fait évidemment partie, mais la cible est pour le moment manquée : le déficit commercial des États-Unis s'est creusé d'une bonne dizaine de pourcents en 2018, et un peu plus encore vis-à-vis de la seule Chine. Il s'agit en outre d'une mauvaise cible, puisque le déficit résulte de l'insuffisance d'épargne (aggravée en l'occurrence par la réforme fiscale), et non de la politique commerciale. La tentation d'une démondialisation affleure parfois, mais pas de façon cohérente : le goût pour les droits de douane se combine avec les demandes de suppression des obstacles au commerce, et la volonté de projeter la puissance économique dans le monde reste manifeste.

### La tentation d'une démondialisation affleure parfois

L'objectif le plus clair, deux ans après le début de la présidence Trump, est la réorientation de la politique commerciale américaine autour de la concurrence stratégique avec la Chine, soulignée notamment dans la Stratégie nationale de sécurité publiée en décembre 2017. Cet objectif rencontre désormais un soutien large parmi les responsables politiques des deux partis et les élites économiques. Même un défenseur emblématique des relations sino-américaines comme Henry Paulson déclarait ainsi en novembre 2018 que certaines pratiques commerciales chinoises sont « simplement inacceptables » et que la « désintégration est inévitable, et même nécessaire, dans certains domaines<sup>2</sup> ». Paradoxalement, même s'il évolue dans sa formulation et les outils utilisés, cet objectif est aussi le moins nouveau, puisque l'administration Obama avait déjà fait une priorité politique du pivot vers l'Asie, c'est-à-dire de l'endiguement de la concurrence économique et stratégique de la Chine. L'objectif s'était matérialisé aussi par la multiplication des mesures de sauvegarde ou d'*antidumping*, la soumission de nombreux différends à l'OMC, la surveillance de plus en plus étroite des projets d'investissement chinois aux États-Unis, ou la négociation du Partenariat transatlantique.

2. Discours d'ouverture du *Bloomberg New Economy Forum*, Singapour, 6 novembre 2018, disponible sur : <[www.paulsoninstitute.org](http://www.paulsoninstitute.org)>.

En somme, derrière l'écume des péripéties et provocations trumpiennes se manifeste une lame de fond qui déstabilise les relations commerciales internationales en les subordonnant à la concurrence stratégique entre États-Unis et Chine. Si la politique américaine est ainsi chamboulée, c'est que le commerce international a profondément changé depuis la création de l'OMC, ce qui remet en cause les fondements de cette politique.

### Commerce international : ce qui a changé

Le système commercial multilatéral dans sa forme actuelle repose, pour l'essentiel, sur les accords de Marrakech, signés en avril 1994. La réalité du commerce mondial a considérablement changé depuis, avec entre 1993 et 2008 un quasi-doublement du taux d'ouverture commerciale mondiale, et un triplement du stock d'investissements directs à l'étranger en proportion du revenu mondial<sup>3</sup>. De fait, c'est une nouvelle phase de mondialisation qui s'est amorcée à partir du début des années 1990, fondée sur un cadre géopolitique marqué par la domination des États-Unis et l'ouverture de la Chine et des pays de l'ex-bloc soviétique, sur des bases institutionnelles facilitant les relations commerciales et financières internationales, et sur la révolution industrielle des technologies de l'information et de la communication.

Parlant de « grande convergence », Richard Baldwin interprète cette phase comme la deuxième dissociation (*second unbundling*) : alors que les progrès techniques du XIX<sup>e</sup> siècle ont permis de séparer le lieu de consommation de celui de la production, la baisse du coût de déplacement des idées a rendu possible, à partir de la fin du XX<sup>e</sup> siècle, la dissociation du travail et du savoir<sup>4</sup>. Si bien qu'un site de production dans un pays en développement peut bénéficier de la technologie et du management d'un pays riche. Un formidable développement de chaînes mondiales de valeur s'est ensuivi, des entreprises multinationales ayant pu mettre en œuvre une spécialisation internationale du travail toujours plus fine.

Ce bouleversement a aussi rebattu les cartes de la puissance économique mondiale. Qu'il s'agisse de produit intérieur brut (PIB) à prix courant ou d'exportations de biens hors énergie et extraction, les pays riches de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont ainsi vu leur part dans le total mondial baisser de 80 % à la fin des années 1980 à environ 55 % en 2017 – une chute vertigineuse à l'échelle historique. La Chine, devenue dès 2009 le premier exportateur

3. M. Fouquin, J. Hugot et S. Jean, « Une brève histoire des mondialisations commerciales », *L'Économie mondiale 2017*, Paris, La Découverte, 2016, p. 22-38, disponible sur : <[www.cepii.fr](http://www.cepii.fr)>.

4. R. Baldwin, *The Great Convergence*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

mondial de biens, serait la première économie du monde depuis 2014 d'après les estimations de PIB en parité de pouvoir d'achat<sup>5</sup>. Les progrès technologiques ont également transformé le commerce international de diverses façons, avec notamment l'importance croissante des services aux entreprises et l'explosion des échanges de données et du commerce électronique.

Dans ce grand chambardement, la crise financière mondiale de 2007-2009 a marqué une rupture<sup>6</sup>. Le commerce mondial n'a plus jamais retrouvé son taux de croissance d'avant-crise, même s'il semble continuer à croître à un rythme similaire à celui du revenu mondial. Le stock d'investissements directs à l'étranger continue à augmenter avec le PIB mondial, mais les flux ont baissé par rapport à leur pic. Quant aux flux financiers internationaux, ils ont été marqués par le désengagement des banques européennes, même s'il faut noter que l'endettement international en devises étrangères a, par ailleurs, continué à croître rapidement. En somme, les interdépendances économiques internationales n'ont pas sensiblement baissé, mais elles ont marqué un palier.

### **Les trois problèmes qui déstabilisent le système commercial multilatéral**

*A priori*, rien dans cette nouvelle donne n'est incompatible avec le système commercial multilatéral : ses règles ne sont pas supposées dépendre du poids relatif des économies qui le composent, ni même de la composition sectorielle des flux, ou du taux de croissance des échanges, l'ensemble de ces éléments ayant d'ailleurs changé de multiples manières depuis la Seconde Guerre mondiale. Elle est pourtant profondément déstabilisante, et ce pour trois raisons essentielles.

#### *Le retournement des avantages comparatifs*

La réciprocité est l'un des principes fondateurs du système commercial multilatéral, mais sa traduction en termes d'engagements commerciaux dépend des capacités concurrentielles des partenaires. Or les accords existants ont été signés à une époque où les pays riches avaient un avantage comparatif prononcé dans la plupart des secteurs manufacturiers hors industrie légère, celui des pays en développement étant généralement concentré dans l'agriculture et le textile-habillement. Le résultat était un

5. I. Bensidoun et J. Couppey-Soubeyran (dir.), *Carnets graphiques. L'économie mondiale dévoile ses courbes*, Paris, CEPii, 2018, disponible sur : <[www.cepii.fr](http://www.cepii.fr)>.

6. S. Jean, «La démondialisation n'aura pas lieu», *L'Économie mondiale 2018*, Paris, La Découverte, 2017, disponible sur : <[www.cepii.fr](http://www.cepii.fr)>.

niveau de protection moyenne nettement plus faible dans les pays riches ; mais les pays en développement n'étaient pas en position d'en profiter, parce que les seuls secteurs dans lesquels la protection restait élevée étaient précisément ceux dans lesquels résidait leur avantage comparatif. Le bouleversement de la structure des avantages comparatifs qui a accompagné la nouvelle phase de la mondialisation a rompu cet équilibre.

Les avantages comparatifs des pays riches résident aujourd'hui avant tout dans les services et dans des brevets et technologies de multinationales qui peuvent les valoriser partout dans le monde. Le cas des États-Unis est particulièrement frappant : en 2017, leur commerce de biens était déficitaire de 807 milliards de dollars, mais celui des services était excédentaire de 255 milliards, et leurs revenus nets d'investissements à l'étranger atteignaient 217 milliards de dollars. La capacité à valoriser de tels avantages comparatifs dépend principalement de l'accès aux marchés de services, de la protection de l'investissement et des technologies et droits de propriété intellectuelle : autant de domaines pour lesquels les accords de l'OMC sont beaucoup moins contraignants que pour l'ouverture des marchés de produits industriels, essentielle pour la Chine.

En outre, le progrès technique a fait évoluer la nature de la concurrence. L'importance croissante du capital intangible s'est traduite dans beaucoup de secteurs par des coûts fixes non recouvrables extrêmement élevés par rapport aux coûts marginaux, ainsi que par des synergies fortes entre acteurs économiques<sup>7</sup>. Ce contexte, où le gagnant rafle souvent la mise (*the winner takes all*), fait des subventions un instrument particulièrement sensible et puissant, parce qu'elles peuvent être un moyen de s'accaparer la rente de la première place, au détriment des concurrents. Les modèles d'utilisation stratégique des subventions dans un cadre international<sup>8</sup>, développés dans les années 1980 pour illustrer des situations comme la concurrence entre Airbus et Boeing, redeviennent ainsi d'actualité : une subvention peut être une politique économique bénéfique pour un pays s'il est le seul à la pratiquer – ou s'il peut dépasser les autres en échelle –, parce que les profits qu'elle permet d'acquérir font plus que compenser l'effet distorsif des dépenses publiques ; le corollaire est que les pays concurrents sur les secteurs concernés subissent une perte nette. Or, les engagements concernant les subventions posent également problème : les disciplines de l'accord

7. J. Haskel et S. Westlake, *Capitalism without Capital*, Princeton, Princeton University Press, 2018.

8. En particulier J. A. Brander et B. J. Spencer, « Export Subsidies and International Market Share Rivalry », *Journal of International Economics*, vol. 1-2, n° 18, 1985, p. 83-100.

sur les subventions et les mesures compensatoires s'appliquent mal à la Chine, où le caractère diffus et protéiforme des aides d'État ne permet pas de bien les identifier<sup>9</sup>.

Pour ces raisons, des accords qui avaient pu paraître équilibrés lorsqu'ils ont été signés ne le semblent plus aujourd'hui. Les pays développés peuvent facilement en conclure que leurs concessions y ont nettement plus de valeur que celles des pays émergents.

### *Le problème des « derniers venus » à la table de négociation*

Les grandes économies émergentes étaient encore des pays en développement lors des négociations du cycle de l'Uruguay. Elles bénéficiaient à ce titre d'un traitement spécial et différencié, qui limitait considérablement l'ampleur des engagements qui leur étaient demandés, mais bridait également leur capacité à obtenir des concessions de leurs partenaires, comme en témoignent la faiblesse et la lenteur de la libéralisation dans l'agriculture et le textile-habillement. Autrement dit, en tant que pays en développement, elles donnaient peu mais gagnaient peu, c'est-à-dire qu'elles n'occupaient pas un siège à part entière à la table de négociation. L'accession de certains émergents au rang de grande puissance commerciale pose de ce fait deux questions : doivent-ils continuer à bénéficier de ce traitement spécial et différencié ? Comment gérer leur arrivée tardive à la table de négociation ?

À l'OMC, chaque pays choisit lui-même s'il se réclame ou non du statut de pays en développement, et du traitement préférentiel qui va avec. En théorie, la perspective de mieux influencer sur l'issue des négociations constitue une incitation à abandonner ce traitement spécial et différencié dès lors que le pays dépasse un certain niveau de développement<sup>10</sup>. Cependant, ce raisonnement s'applique mal à la Chine : devenue le premier exportateur mondial tout en conservant le statut de pays en développement, elle n'a aucun besoin de s'en départir pour peser sur les négociations. En outre, la légitimité de ce statut est discutée, notamment parce que le succès commercial de la Chine fait l'objet d'interprétations opposées. Pour beaucoup d'Occidentaux, le développement de la Chine n'a été possible que grâce à son accession à l'OMC en 2001, qui lui a procuré un accès facilité et stable aux marchés des pays riches, tandis qu'elle limitait l'accès à son marché interne par la sous-évaluation de sa

9. M. Wu, «The "China, Inc." Challenge to Global Trade Governance», *Harvard International Law Journal*, vol. 57, 2016, p. 1001-1063.

10. K. Bagwell et R. W. Staiger, «Can the Doha Round Be a Development Round? Setting Place at the Table», in R. C. Feenstra et A. M. Taylor (dir.), *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, Chicago, University of Chicago Press, 2013.

monnaie dans les années 2000, par le favoritisme dont l'État chinois fait *de facto* bénéficier ses propres entreprises et, plus largement, par la mainmise de l'État sur l'économie chinoise. Telle est l'analyse, largement partagée, qui fait dire au représentant américain au commerce Robert Lighthizer que « les États-Unis ont fait une erreur en soutenant l'entrée de la Chine à l'OMC dans des termes qui se sont révélés inefficaces pour assurer l'adoption par la Chine d'un régime commercial ouvert et orienté vers le marché<sup>11</sup> ».

Le gouvernement chinois considère au contraire qu'il a fait des concessions très lourdes pour obtenir son accession, par exemple en abaissant ses droits de douane consolidés (le plafond qu'il s'engage à ne pas dépasser) à 10 % en moyenne, bien en dessous du niveau des autres émergents – par exemple 31 % pour le Brésil ou 48 % pour l'Inde<sup>12</sup>. Son succès commercial aurait donc été obtenu *malgré* des engagements de libéralisation très exigeants. Les autorités chinoises considèrent en outre comme injuste la multiplication des procédures *antidumping* contre la Chine, tout comme le refus de lui octroyer le statut d'économie de marché, de droit ou de fait, alors même que le protocole d'accession ne prévoyait à cet égard des dispositions dérogatoires que pour une période de 15 ans.

En somme, les Occidentaux ont tendance à penser que la Chine a beaucoup profité du système et devrait faire des concessions, en commençant par abandonner son statut de pays en développement, tandis que les

### L'évolution du statut des grands émergents est un sujet conflictuel

Chinois considèrent tout à fait légitime qu'ils le conservent. La réponse est en outre difficile à objectiver, dans la mesure où la Chine reste pauvre par son revenu moyen, trois fois et demi plus faible que celui des États-Unis si on le mesure en parité de pouvoir d'achat, mais elle est riche dans certaines régions, et

surtout capable d'être leader dans des secteurs de pointe, comme les ordinateurs quantiques. L'évolution du statut des grands émergents en général, et de la Chine en particulier, reste donc un sujet conflictuel.

La seconde question n'est pas plus simple. En effet, les grands émergents sont maintenant pleinement à la table de négociation, au sens où aucun accord de grande ampleur n'est possible sans qu'ils en soient partie prenante à part entière. Mais ils y arrivent tardivement dans la mesure où

11. USTR, « 2017 Report to Congress On China's WTO Compliance », United States Trade Representative, janvier 2018, traduction de l'auteur.

12. Source : OMC, droit consolidé moyen pour l'ensemble des produits. L'Inde ne s'est engagée sur un plafond que pour 74 % des produits, tandis que la Chine et le Brésil l'ont fait pour tous les produits.

ils ont précédemment bénéficié du statut de pays en développement, si bien que leurs engagements actuels sont beaucoup moins contraignants que ceux des pays riches. Pour reprendre le cas cité plus haut des droits de douane consolidés, leur moyenne est de 5 % pour l'UE, 4,5 % pour le Japon, et 3,5 % pour les États-Unis. C'est le « problème des derniers venus » (*latecomers problem*) à la table de négociation de l'OMC, pour reprendre l'expression de Kyle Bagwell et Robert Staiger<sup>13</sup> : occupés pendant des décennies à s'échanger des concessions commerciales, les pays riches réalisent aujourd'hui qu'ils n'ont pas gardé suffisamment de leviers de négociation pour proposer aux « derniers venus » – les grands émergents – un échange réciproque équilibré et substantiel. Dès lors, la paralysie des négociations commerciales multilatérales est difficile à éviter.

Cette « arrivée tardive » pose même problème vis-à-vis du niveau de protection existant, qui a été négocié dans le cadre d'une concurrence opposant principalement les pays anciennement industrialisés, alors qu'ils doivent maintenant affronter celle des pays émergents. Le système institutionnel ayant précisément été conçu pour éviter tout retour en arrière, les pays riches ne peuvent pas réviser à la baisse leurs engagements, alors que l'évolution de la concurrence mondiale pourrait objectivement les y inciter.

### *La multipolarité*

L'économie mondiale est devenue multipolaire. Les États-Unis restent la première puissance mondiale sur beaucoup de plans, notamment financier et militaire, mais leur poids est nettement moins écrasant que dans les années qui ont suivi la chute du Rideau de fer. Ils n'ont plus la capacité – ni la volonté pour ce qui est de l'administration actuelle – d'assumer un rôle de leader prenant à son compte le coût de certaines contraintes globales. La coordination entre États est rendue très difficile, beaucoup d'entre eux étant des acteurs de premier plan, dont les intérêts diffèrent sans qu'ils aient d'incitation à être les premiers à faire des concessions, et sans possibilité de coercition<sup>14</sup>. Les problèmes de gouvernance intrinsèques à l'OMC (décision par consensus, absence de pouvoir de leadership du secrétariat, notamment), sur lesquels ce texte ne revient pas, ne font qu'aggraver cette difficulté.

Dans le domaine commercial, ce problème de coordination est d'autant plus aigu que les accords multilatéraux ne sont pas des contrats complets. Non seulement de nombreux domaines sont couverts de manière très

13. K. Bagwell et R. W. Staiger, « Can the Doha Round Be a Development Round? Setting Place at the Table », *op. cit.*

14. Z. Laïdi, « Comment la multipolarité déconstruit le multilatéralisme », *Le Débat*, n° 201, septembre-octobre 2018.

partielle et peu contraignante – les services, les investissements, les subventions... –, mais l'application de nombre des engagements ne peut être surveillée strictement et exige la bonne volonté des partenaires. Les engagements solennels des membres du G20 de s'abstenir d'avoir recours au protectionnisme, pris par exemple à l'issue du sommet de Londres d'avril 2009, le montrent : ils seraient sans objet si le cadre institutionnel était contraignant. Le cadre multilatéral crée une incitation à la bonne volonté : un pays qui en manque dans un différend vis-à-vis d'un autre dégrade sa réputation, s'exposant à subir ensuite des pays tiers une attitude moins coopérative. Mais ce mécanisme ne fonctionne que si les pays tiers sont effectivement en situation d'exercer une telle pression<sup>15</sup>. Ce n'est pas le cas lorsque le différend concerne deux pays qui se trouvent chacun en position de force vis-à-vis des autres. Les leaders jouant le jeu de ce cadre peuvent le rendre opérationnel vis-à-vis des autres ; mais nul ne peut efficacement les inciter à le faire s'ils n'y sont pas disposés. Le cadre multilatéral n'est pas taillé pour résoudre le différend sino-américain.

### Le fardeau de l'héritage

Le système commercial multilatéral s'appuie sur un accord (en fait, un ensemble d'accords) par lequel les pays signataires s'entendent sur des règles et échangent des concessions réciproques opposables. S'agissant d'un accord entre États souverains, la condition *sine qua non* de son caractère opérationnel est qu'il inclut des incitations à sa propre application (*self-enforcing agreement*), aucun pays ne gagnant à en sortir ou à ne pas respecter ses règles. Même si son fonctionnement est loin d'avoir été parfait, l'OMC a pour l'essentiel fourni ces incitations depuis sa création en 1995, si l'on en juge par l'augmentation constante du nombre de ses membres (164 aujourd'hui, alors que les signataires des accords de Marrakech n'étaient que 123), et par l'efficacité de son système de règlement des différends.

Or les problèmes structurels qui viennent d'être décrits amènent à douter que ces incitations demeurent effectives, en particulier s'agissant des États-Unis. Le retournement des avantages comparatifs peut les amener à considérer que cet ensemble d'accords n'est plus bénéfique, dans la mesure où le pays pourrait mieux faire valoir ses intérêts dans un cadre bilatéral. Le statut de pays en développement des grands émergents en fait des derniers venus à la table des négociations commerciales, avec lesquels les bases d'une négociation équilibrée des engagements n'existent pas. La multipolarité place les États-Unis dans un contexte de rivalité stratégique avec la Chine, qui les

15. G. Maggi, « The Role of Multilateral Institutions in International Trade Cooperation », *The American Economic Review*, vol. 1, n° 89, 1999, p. 190-214.

conduit à refuser de continuer à assumer le rôle de leader du système, avec ce qu'il suppose de coûts et d'internalisation des règles.

De ce point de vue, il n'est pas complètement étonnant que Washington remette en question la pertinence du système commercial multilatéral. D'autant que, ironiquement, ce sont les accords multilatéraux existants qui empêchent d'en nouer un nouveau. En effet, à partir d'une table rase, un accord serait mutuellement profitable s'il était préférable à l'absence d'accord pour chacun des partenaires ; dans le contexte actuel en revanche, il doit être préférable au *statu quo* pour chacun d'eux. Or le *statu quo* est très satisfaisant pour la Chine, ce qui rend un tel accord improbable. Dans le cadre de l'OMC, les domaines les plus propices aux négociations sont ceux qui sont vierges d'engagements, ou presque, comme les technologies de l'information, les services, ou le commerce électronique. Les accords hérités des cycles passés agissent sur l'OMC comme un fardeau qui empêche la négociation des compromis de demain.

### L'avenir du commerce mondial

La stratégie commerciale agressive de l'administration Trump peut dès lors s'interpréter comme visant à rendre le *statu quo* impossible, de façon à recréer les bases d'un accord mutuellement bénéfique avec la Chine ; les deux principaux leviers permettant cette table rase sont l'unilatéralisme tarifaire et la neutralisation de l'organe d'appel du règlement des différends. La menace d'une guerre commerciale qui ne ferait que des perdants apparaît ainsi comme la seule porte de sortie d'un équilibre déplorable et, finalement, comme une stratégie de transition vers de nouveaux accords. Cette stratégie est particulièrement risquée, dans la mesure où rien ne garantit qu'une phase de guerre commerciale à grande échelle sera évitée, ni que les conditions de nouveaux accords pourront être réunies. Au terme de cette analyse, deux éléments semblent néanmoins déterminants pour l'avenir du système commercial multilatéral.

D'une part, le retour au *statu quo ante* est exclu. La légitimité de l'architecture institutionnelle est trop dégradée et les raisons structurelles sous-jacentes à la réaction américaine se manifesteraient d'une façon ou d'une autre si elle n'était pas réformée. Sauf improbable avancée ambitieuse, il s'ensuivra un effacement relatif des règles, si bien que, dans les années à venir, les échanges commerciaux seront plus étroitement dépendants des relations politiques.

D'autre part, la rivalité stratégique entre Washington et Pékin occupera une place centrale dans la politique internationale, et donc dans la structuration du commerce. Si cette perspective pousse certains observateurs à annoncer une nouvelle guerre froide économique, elle pourrait également être gérée

de façon plus coopérative. En effet, la particularité de la période actuelle réside dans l'étroite dépendance économique qui lie ces deux puissances, qu'illustre aussi bien l'incapacité de l'entreprise chinoise ZTE à résister plus de quelques semaines à l'interdiction faite aux entreprises américaines de la fournir en microprocesseurs, que la difficulté rencontrée par Apple à trouver hors de Chine un environnement propice au montage de ses produits<sup>16</sup>.

### La tentation du « découplage » économique est manifeste

La tentation du « découplage » économique est manifeste aussi bien aux États-Unis qu'en Chine, mais elle est plus facile à invoquer qu'à mettre en œuvre. En outre, le déclin relatif de la puissance américaine, le caractère imprévisible des politiques de l'administration actuelle, et l'utilisation croissante de son influence monétaire comme moyen de coercition, renforcent les interrogations sur le rôle international du dollar. Même si aucune monnaie ne semble en mesure de le remplacer comme devise de référence, une moindre prédominance du dollar pourrait laisser place à une régionalisation du système monétaire, qui elle-même aurait des conséquences commerciales profondes.

Ces éléments ne suffisent pas à éclairer l'évolution future des relations commerciales, mais trois scénarios schématiques peuvent être envisagés. Le premier est celui de la continuité, définie par des tensions politiques fortes et persistantes entre les États-Unis et la Chine, mais maîtrisées. L'OMC reste le principe organisateur des échanges internationaux par beau temps, c'est-à-dire hors sujets et périodes de tension politique aiguë. Lorsque cette tension se matérialise, les entorses aux engagements internationaux se multiplient, sous forme de mesures de protection exceptionnelles ou d'accords de commerce administré. Les chaînes de valeur américaines et chinoises sont progressivement dissociées dans les secteurs stratégiquement les plus sensibles, mais partiellement et seulement dans ces cas. C'est une sorte de retour à la période de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) : un système commercial existe sans être contraignant. À la différence du GATT cependant, la rivalité stratégique déterminante s'exprime au sein du système commercial, ce qui le met à plus rude épreuve. Dans un tel scénario, il semble probable que le commerce mondial ralentirait modérément, surtout dans sa composante interrégionale.

Le deuxième scénario est celui de la confrontation, marquée par une escalade des sanctions commerciales. Cette guerre froide économique peut prendre beaucoup de formes différentes, difficiles à prévoir, mais elle serait

16. J. Nicas, « A Tiny Screw Shows Why iPhones Won't Be Assembled in U.S.A. », *The New York Times*, 28 janvier 2019, disponible sur : <[www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)>.

dans tous les cas extrêmement coûteuse et déstabilisante pour les relations internationales. Elle amènerait probablement les États-Unis à pousser aussi loin que possible la logique de découplage vis-à-vis de la Chine, incitant ses entreprises et leurs fournisseurs à minimiser leurs liens avec elle. Un clivage se dessinerait alors progressivement dans le commerce mondial, avec une divergence partielle des normes internationales. Les pays tiers, surtout en Asie mais également en Europe, seraient exposés à de fortes pressions et à des surcoûts importants. Le ralentissement du commerce mondial pourrait être très significatif et s'accompagner de relocalisations d'activités, la dimension régionale des échanges devenant beaucoup plus prégnante.

En mettant la Chine sous forte pression, le protectionnisme de Trump pourrait aussi, paradoxalement, sauver l'OMC, comme l'a souligné Pascal Lamy<sup>17</sup>. Cela nécessiterait un accord politique entre grandes puissances et une réforme de certaines règles de l'OMC, en particulier celles touchant les subventions industrielles et le statut des pays en développement, ainsi que celles influant sur les transferts de technologies. Un accord multilatéral semble hors de portée, mais il n'est pas indispensable, une combinaison d'initiatives plurilatérales et d'amendements à la marge des accords existants pouvant suffire. L'Union européenne s'efforce d'ailleurs activement de le rendre possible. On ne saurait lui donner tort, tant ce dernier scénario est clairement préférable, aussi bien pour elle que pour la stabilité des relations internationales en général. Comme le disait Jean Monnet à propos de la construction européenne, « nous n'avons que le choix entre les changements dans lesquels nous serons entraînés et ceux que nous aurons su vouloir et accomplir ». L'emprise croissante du politique met les Européens au défi de la cohésion s'ils veulent véritablement influencer sur l'évolution des relations commerciales internationales.




---

### Mots clés

Commerce international  
 Organisation mondiale du commerce  
 Guerre commerciale  
 Multilatéralisme

---

17. P. Lamy, « Trump's Protectionism Might just Save the WTO », *The WorldPost*, 12 novembre 2018, disponible sur : <<https://onlinelibrary.wiley.com>>.