

Les guerres commerciales de Trump : haro sur le multilatéralisme

Par **Jean-Marc Siroën**

Jean-Marc Siroën est professeur de science économique à l'université Paris-Dauphine, université PSL, Laboratoire d'économie de Dauphine (LEDa).

Le multilatéralisme commercial établi après la Seconde Guerre mondiale avait pour objectif de prévenir les guerres commerciales. La création de l'Organisation mondiale du commerce en 1995 et la mise en place de son mécanisme de règlement des différends ont renforcé ce multilatéralisme. Aujourd'hui, Donald Trump multiplie les mesures protectionnistes et cherche à réduire l'OMC à l'impuissance. L'issue de la guerre commerciale actuelle est bien incertaine.

politique étrangère

Donald Trump a été élu sur un programme protectionniste. À la surprise presque générale, il a commencé à l'appliquer. La négociation du Traité transatlantique (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) avec l'Union européenne (UE) n'avait pourtant pas attendu son élection pour être suspendue et l'accord de Partenariat Trans-Pacifique (TPP), signé sous l'administration Obama, avait peu de chances d'être un jour ratifié par le Congrès. Mais de là à dénoncer puis renégocier les traités de libre-échange avec le Canada et le Mexique (ALENA), la Corée, et à se lancer dans une guerre tarifaire contre la Chine et ses alliés canadiens, européens ou japonais, il y avait un pas à franchir.

Le terme de guerre commerciale implique un affrontement qui, pour ne pas être sanglant, n'en est pas moins farouche. Les décisions prises par Trump en 2018 furent-elles des déclarations de guerre ? Oui, en ce sens que les engagements, accords, traités internationaux étaient sinon violés du moins contournés ou dénaturés, appelant soit des soumissions (Corée, Mexique et finalement, Canada) soit des représailles.

Cette tension commerciale est paradoxale car elle survient en même temps qu'une forte croissance américaine amplifiée par une politique fiscale procyclique. Le traumatisme des années 1930 avait en effet laissé

croire que les phases protectionnistes se superposaient aux phases de dépression. Mais à regarder l'histoire de plus près, cette expérience, aussi traumatisante fut-elle, ne peut être généralisée. Avant la Première Guerre mondiale, l'Europe continentale et les États-Unis pratiquaient des tarifs élevés, certes adoptés à la suite d'une dépression (en France, les tarifs Méline de 1892) mais qui avaient été maintenus une fois la croissance revenue. La loi Hawley-Smoot (1930), référence historique du protectionnisme des années 1930, est bien postérieure au krach de Wall Street, mais son adoption par la Chambre des représentants lui était antérieure.

Bien plus tard, alors que les économistes et les organisations internationales redoutaient que la grande récession de 2008 réveille les vieux réflexes protectionnistes, il ne s'est rien passé, ou presque, jusqu'à l'élection de Donald Trump. On pouvait néanmoins relever une contradiction de plus en plus évidente entre le désamour des opinions publiques pour la mondialisation et l'engagement formel des pays à défendre le libre-échange et le multilatéralisme¹. Simultanément, si du côté de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le cycle de Doha ne sort pas d'un enlisement bien antérieur à la récession, la moitié des traités de libre-échange aujourd'hui en vigueur ont été mis en place entre 2007 et 2017, alors même que les opinions publiques se montraient de plus en plus réfractaires. C'est sur cette contradiction qu'a surfé le candidat Trump.

Si le multilatéralisme commercial mis en place après la Seconde Guerre mondiale avait pour but affiché de prévenir les guerres commerciales, la montée en puissance de l'Europe, puis du Japon, a réveillé aux États-Unis la tentation de l'unilatéralisme. Cette dérive a néanmoins pu être endiguée par la création de l'OMC, et plus particulièrement par le renforcement de la procédure de règlement des différends, qui a su résister à la grande récession de 2008 mais doit aujourd'hui survivre aux coups de butoir du président Trump.

Multilatéralisme, GATT et guerres commerciales

Le multilatéralisme pensé pendant la Seconde Guerre mondiale et mis en place à partir de 1944 (accords de Bretton Woods, charte des Nations unies, accord général sur les tarifs douaniers et le commerce – GATT) réagissait au chaos monétaire et commercial des années 1930, auquel l'élite imputait une lourde part de responsabilité dans la montée des totalitarismes et le déclenchement

1. J.-M. Siroën, « Crise économique, globalisation et protectionnisme », *Politique étrangère*, vol. 77, n° 4, 2012, disponible sur : <www.cairn.info>.

de la guerre. Au-delà de la coopération entre les nations, ce multilatéralisme actait aussi une nouvelle hiérarchie des puissances. L'hégémonie américaine remplacerait un leadership britannique dévalué. Cette nouvelle configuration devait beaucoup aux « internationalistes » démocrates de l'administration Roosevelt (Cordell Hull, Henry Morgenthau Jr., Dean Acheson...), d'autant plus convaincus des vertus du libre-échange que l'Amérique devait gommer le souvenir de la loi Hawley-Smoot portée par les Républicains.

Surtout, il s'agissait d'abattre le mur des préférences commerciales, et tout particulièrement des préférences impériales britanniques, qui entraîneraient les exportations américaines. L'ouverture commerciale faciliterait ainsi la conversion d'une économie de guerre en économie exportatrice. Les démocrates du Sud, comme le secrétaire d'État Cordell Hull (de 1933 à 1944), ou le diplomate William Clayton négociateur du GATT, ont ainsi porté une vision libre-échangiste « dure » qui leur a valu d'être qualifiés d'idéologues et même de « théologiens » par l'économiste anglais John Maynard Keynes².

Contrairement à Bretton Woods, qui ne cède pas grand-chose aux pays alliés et tout particulièrement au Royaume-Uni, le multilatéralisme commercial est un compromis beaucoup plus équilibré, qui doit beaucoup à l'intransigeance des négociateurs anglais et à un début de guerre froide qui rendait l'échec inenvisageable³. Le prix à payer pour les concessions américaines sera néanmoins la non-ratification de la Charte de La Havane, inacceptable par le Congrès, et à laquelle se substituera un GATT moins ambitieux.

Le multilatéralisme du GATT avait pour vocation d'éviter les guerres commerciales, ce jeu perdant-perdant, cauchemar de l'après-guerre. Les Américains ont ici fait deux concessions majeures qui modèrent le multilatéralisme affiché. La « clause de la nation la plus favorisée » (article I) qui fonde la non-discrimination entre les pays membres devra tolérer les traités de libre-échange et les unions douanières (article XXIV), par nature discriminatoires, dès lors qu'ils ne durcissent pas la protection contre les pays tiers. Par ailleurs, sous certaines conditions, le GATT autorisera aussi les pays à se protéger unilatéralement en cas de déséquilibre de la balance des paiements (article XII), de *dumping* ou de subventions (article VI), de menace sur un secteur (article XIX) ou sur la sécurité nationale (article XXI). À ces clauses de protection s'ajoute une liste quelque peu surréaliste d'« exceptions générales » (article XX).

2. R. Skidelsky, *John Maynard Keynes. Fighting for Britain 1937-1946*, vol. 3, Londres, Macmillan, 2000.

3. R. Santana, « 70th Anniversary of the GATT: Stalin, the Marshall Plan, and the Provisional Application of the GATT 1947 », *Journal of Trade Law and Development*, vol. 9, n° 2, 2017.

Le GATT a été conçu après s'être assuré que, grâce au système de change fixe décidé à Bretton Woods, le commerce international ne serait plus perturbé par des «guerres monétaires», c'est-à-dire des dévaluations compétitives. Le multilatéralisme connaît donc sa première grande crise systémique avec l'abandon en 1971 de la convertibilité en or du dollar, accompagnée de mesures protectionnistes qui ne seront levées que par la dévaluation du dollar (la première depuis 1934) et sa mise en flottement à partir de 1973, laquelle rouvre la porte des manipulations monétaires. Simultanément au GATT, le Tokyo Round (1973-1979) se poursuit sans empêcher le multilatéralisme commercial de se déliter. La clause de la nation favorisée est remise en cause par le système généralisé de préférences qui permet d'y déroger, en faveur, il est vrai, des pays en développement. L'accord multifibres qui protège les pays industriels des importations textiles, est non seulement protectionniste mais discriminatoire, et fondé sur des restrictions quantitatives en principe bannies. Il viole donc impunément tous les grands principes du GATT.

Les vieux démons de l'isolationnisme et du protectionnisme resurgissent

Les vieux démons américains de l'isolationnisme et du protectionnisme resurgissent quand le syndicat ouvrier American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), soutien traditionnel des démocrates, s'inquiète des importations en provenance d'Europe, du Japon ou de la Corée. Le Sud démocrate, traditionnellement libre-échangiste mais qui s'oppose aux droits civiques, voit en plus son agriculture exportatrice décliner. Il avait autrefois voté massivement pour Roosevelt, mais glisse désormais du côté républicain.

Certes, ces derniers, sous l'influence des idéologies libérales portées par l'économie de l'offre et incarnée par Ronald Reagan, deviennent plus libre-échangistes sans pour autant s'affranchir de leurs réflexes isolationnistes qui voient dans la loi internationale une ingérence néfaste. Dès lors, du fait de cette recomposition, les votes au Congrès s'expliqueront moins par les étiquettes des législateurs que par la situation spécifique de leur territoire électoral.

Le système politique américain du *check and balance* crée au Congrès un biais protectionniste. Quelles que soient les convictions doctrinales des Sénateurs et plus encore des Représentants, ceux-ci doivent satisfaire leurs électeurs et les groupes de pression qui financent leur campagne, sans grande conséquence puisque leurs demandes de protection

seront ensuite filtrées par un exécutif à qui un Congrès soulagé délègue périodiquement ses compétences en matière de tarifs⁴.

Ce subtil jeu se grippe sous la présidence Reagan, qui se voit davantage contrainte de satisfaire les exigences du Congrès, au-delà sans doute de ses propres convictions. Le très libéral et conservateur Milton Friedman reprochait ainsi au président – pourtant largement acquis à ses idées – de « donner à Hawley-Smoot une apparence bénigne⁵ ». Progressivement, les lois commerciales se durcissent pour « armer » les États-Unis dans la perspective de guerres commerciales, initialement associées d'ailleurs à des guerres tout court. L'article 301 de l'*US Trade Act* de 1974 est complété par la *Special 301* sur la protection de la propriété intellectuelle, qui vise particulièrement le Japon mais également l'Europe, le Canada et la Corée. Ces dispositions autorisent le président à prendre toutes mesures appropriées, y compris des représailles tarifaires, pour obtenir la suppression de tout acte d'un gouvernement étranger qui violerait un accord commercial international ou qui, parce qu'« injustifié, déraisonnable ou discriminatoire », entraverait ou restreindrait le commerce des États-Unis.

En 1987, le président Reagan impose ainsi un droit de douane de 100 % sur les importations japonaises de certains produits électroniques. L'article 301 est encore renforcé par la loi de 1988. Celle-ci introduit un *Super 301* qui, sans épargner les Européens, cible principalement le Japon. Les raisons alors évoquées sont aujourd'hui reprises à l'encontre de la Chine : déloyauté, pillage des technologies, déficit excessif avec les États-Unis. La guerre commerciale nippo-américaine – qui n'épargne ni l'Europe, ni le Canada – vise ainsi les secteurs de l'automobile et des semi-conducteurs, la construction, les équipements de télécommunication, les produits agroalimentaires. Elle entend contraindre le prix ou le volume des exportations de certains produits importés. L'Union européenne, et particulièrement la France, emboîte le pas aux États-Unis en négociant des accords d'autolimitation des exportations japonaises d'automobiles, ou en bloquant le dédouanement des magnétoscopes importés.

La dérive et la surenchère vers l'unilatéralisme commercial sont donc bien engagées dès les années 1980, sous la houlette d'administrations républicaines, souvent soutenues par des démocrates sensibles aux conséquences des importations sur l'emploi. En 1992, le candidat indépendant Ross Perot qui affronte George Bush et Bill Clinton obtient 18,9 % des voix

4. Le président Hoover n'avait pas utilisé son droit de véto pour s'opposer à la loi Hawley-Smoot et avait laissé le Congrès décider la hausse des droits de douane.

5. M. Friedman, « Outdoing Smoot-Hawley », *The Wall Street Journal*, 20 avril 1987.

sur un programme protectionniste. Toutefois, la conclusion de l'Uruguay Round va donner au multilatéralisme les moyens de contrecarrer cette évolution. En 1996, le score de Ross Perot tombe à 8,4 %.

Le deuxième âge d'or du multilatéralisme : OMC et règlement des différends

Si les négociations multilatérales orchestrées par l'ancien GATT avaient permis la libéralisation du commerce grâce à une baisse réciproque des droits de douane, elles n'avaient su ni préserver ses principes ni surtout éviter les guerres commerciales contre l'Europe ou le Japon. Le GATT disposait bien d'une procédure de règlement des différends qui devait pacifier les conflits, mais celle-ci était rendue inopérante par la règle du consensus qui permettait à tout pays mis en cause d'interrompre la procédure. Les conflits se réglaient donc au niveau bilatéral et sur la base du rapport de force.

La création de l'OMC à l'issue de l'Uruguay Round met en place une organisation internationale au sens du droit, ce que n'était pas le GATT. Elle en corrige aussi les dérives en bannissant les accords d'autolimitation et en tentant, avec moins de succès, de préciser la réglementation des protections conditionnelles (droits *antidumping* et compensateurs, clauses de sauvegarde). Mais surtout, elle réforme la procédure de règlement des différends. Le consensus reste exigé mais cette fois pour interrompre la procédure, ce qui rend celle-ci *de facto* automatique. Par rapport au GATT, l'accord sur le règlement des différends ajoute aux groupes spéciaux qui instruisent la plainte un organe d'appel, composé de sept juges.

Cette évolution est plus portée par l'UE que par les États-Unis, beaucoup plus réticents. Comme l'écrit Ernst-Ulrich Petersmann, les responsables politiques américains, et tout particulièrement les Républicains, s'opposent « à l'idée de miser sur le droit international et sur les tribunaux internationaux pour modifier les lois nationales [...]. Les États-Unis ont une conception particulière du constitutionnalisme national, de l'autonomie démocratique et de l'autosuffisance, et ils considèrent les organisations internationales comme irrémédiablement antidémocratiques⁶ ».

Quatre raisons peuvent pourtant expliquer le ralliement des États-Unis à la proposition européenne. La première est l'élargissement des compétences de l'OMC aux services et à la propriété intellectuelle. Le cadre

6. E.-U. Petersmann, « Transatlantic Leadership for Concluding the WTO's "Development Round"? », in R. Hofmann et G. Tondl (dir.), *The European Union and the WTO Doha Round*, Nomos, Baden-Baden, 2007.

multilatéral peut alors se révéler approprié pour régler les conflits portant sur des questions jugées essentielles par les États-Unis.

La deuxième est que, comme nous l'avons vu, l'exécutif n'est plus un barrage aux dérives protectionnistes du Congrès. Le président pourra dès lors s'abriter derrière l'OMC, qui portera à sa place la responsabilité du retrait des mesures « voulues » par les États-Unis⁷.

La troisième est la fin de la guerre froide qui suscite un engouement renouvelé pour l'internationalisme et le multilatéralisme, avec l'espoir que les organisations internationales se substitueront aux régulations hégémoniques, ce qui finalement allégerait les États-Unis de responsabilités mondiales qu'ils ne souhaitent plus assumer.

L'exécutif n'est plus un barrage aux dérives protectionnistes du Congrès

Enfin, le démocrate Bill Clinton, qui reprend l'héritage « rooseveltien » de son parti, entre en fonction début 2013, ce qui facilite le ralliement des États-Unis.

Les Républicains du Congrès hésitent néanmoins à ratifier le traité. La baisse des droits de douane ne leur pose de réels problèmes que fiscaux (comment compenser les pertes de recettes ?). Les réticences viennent des risques que ferait peser la création de l'OMC sur la souveraineté des États-Unis (et du Congrès).

Non seulement l'accord prévoit que la nouvelle procédure de règlement des différends ne peut plus être unilatéralement bloquée par le pays mis en cause, mais il confère aussi à l'OMC le monopole de l'adoption de sanctions. Les États-Unis ne pourront donc plus se faire justice eux-mêmes en imposant des mesures qui n'auraient pas été validées par l'organisation. Violer cette règle, ce serait se mettre soi-même en situation d'être sanctionné, même si les récriminations sont justifiées sur le fond⁸. Concrètement, les lois commerciales américaines qui codifiaient l'administration de sanctions à l'encontre de pays « déloyaux » et, notamment, l'article 301 et ses succédanés, n'exonèrent pas les États-Unis des exigences de la procédure OMC.

7. Ainsi en 2003, après la condamnation de l'OMC, le président Bush Jr. a pu lever les surtaxes sur l'acier qu'il avait imposées un an auparavant au titre des mesures de sauvegarde.

8. Article 23 du « Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ».

Pour obtenir la ratification, le président Clinton doit alors promettre au chef des Républicains au Sénat, Robert Dole, que si les États-Unis étaient trop fréquemment « injustement » condamnés, le Congrès pourrait se prononcer sur le maintien de l'adhésion du pays à l'OMC.

Par ailleurs, et contrairement à ce qu'attendaient les autres pays membres et tout particulièrement l'UE, l'article 301 n'est pas abrogé. Des enquêtes nationales pourront dès lors se dérouler parallèlement à la procédure OMC.

Si les vingt années qui suivent la création de l'OMC ne permettent pas de conclure un nouveau cycle de négociations multilatérales (le cycle de Doha), le multilatéralisme comme système coopératif fonctionne bien. L'Organe de règlement des différends est fréquemment sollicité (566 plaintes de 1995 à septembre 2018), et tout particulièrement par les États-Unis et l'Union européenne, plaignants ou accusés. Néanmoins, les premières condamnations sont mal comprises et favorisent l'activisme des courants altermondialistes. Beaucoup redoutent que les décisions des juges d'appel de l'OMC fassent jurisprudence, instituant ainsi un gouvernement des juges à l'échelle mondiale. En dépit de ces critiques, la nouvelle procédure de règlement des différends a contribué à apaiser les relations commerciales. Elle est, jusqu'ici, assez unanimement considérée comme un succès sans équivalent dans aucune autre organisation multilatérale.

En effet, au-delà du succès quantitatif attesté par l'indicateur quelque peu ambigu du nombre de plaintes, les guerres commerciales s'apaisent. Si les protections conditionnelles (*antidumping*, anti-subsidies, sauvegarde⁹), et les plaintes, augmentent jusqu'au début des années 2000, elles chutent spectaculairement ensuite, pour remonter modérément après la crise de 2008. Elles se situaient en 2017 à un niveau historiquement moyen.

La politique de Donald Trump : l'unilatéralisme restauré

Dans l'internationalisme hérité de Woodrow Wilson ou de Roosevelt, ce qui serait mauvais pour le monde risquerait de l'être aussi pour l'Amérique. Pour Trump, ce qui est bon pour le monde est nécessairement mauvais pour les États-Unis. « Nous faisons autant de perte que l'étranger fait de gain » disait déjà, quatre siècles plus tôt, le mercantiliste Antoine de Montchrestien (1575-1621) dans son *Traité d'économie politique*. Le commerce

9. Principalement dues à l'Union européenne et aux États-Unis, mais aussi à des pays émergents comme l'Argentine, l'Inde ou l'Afrique du Sud.

international serait dès lors un jeu gagnant-perdant, dont les États-Unis seraient les victimes, comme l'attesterait l'abyssal déficit commercial américain (800 milliards de dollars en 2018), qui oublierait l'excédent dans les services. Il n'est pourtant que la contrepartie comptable et mécanique des dépenses excessives des ménages et de l'État.

Les États-Unis, tels qu'ils étaient gouvernés avant Trump, auraient ainsi renoncé à tirer parti de leur puissance. Pour le président américain, ils devraient abandonner leur posture d'«hégémonie faible», la puissance – économique, monétaire, militaire, diplomatique – étant toujours du côté américain. «Les guerres commerciales sont bonnes et faciles à gagner» affirme Trump dans un de ses célèbres tweets. N'est-il pas l'auteur de *The Art of the Deal*, qui fonde la stratégie de négociation sur le rapport de force ?

Les premières années Trump rappellent les années pré-OMC, la Chine se substituant au Japon comme première cible des menaces de sanctions unilatérales. Il existe néanmoins des différences importantes entre les deux situations.

Le président américain a bouleversé le *check and balance* commercial. Non seulement l'exécutif ne modère plus les initiatives protectionnistes du Congrès, mais il prend la tête d'un combat contre le multilatéralisme, incapable, selon lui, d'empêcher les pratiques déloyales et non réciproques des pays étrangers¹⁰. Les administrations Clinton, Bush Jr. et Obama trouvaient un avantage à s'abriter derrière l'OMC pour contenir le biais protectionniste des institutions américaines. L'administration Trump, prête à assumer des sanctions aux effets économiques contestables, n'y voit qu'un obstacle à abattre.

Dès lors, l'administration américaine ne peut voir dans l'OMC qu'une coalition unie contre les intérêts de l'Amérique. C'est ce qu'exprime le *2018 Trade Policy Agenda*¹¹, rapport annuel de l'administration américaine : «Au lieu de servir de forum de négociation où les pays peuvent élaborer des règles nouvelles et meilleures, il a parfois été dominé par un système de règlement des différends où des "juges" activistes tentent d'imposer leurs propres préférences politiques aux États membres... Les États-Unis ne permettront pas à l'OMC – ou toute autre organisation multilatérale – de nous empêcher de prendre des mesures qui sont essentielles au bien-être économique du peuple américain.»

10. «Promoting Free, Fair et Reciprocal Trade» affiche ainsi le site web de l'USTR (US Trade Representative), disponible sur : <<https://ustr.gov>>.

11. Bureau du Représentant américain au commerce, «2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report», mars 2018, disponible sur : <<https://ustr.gov>>.

Les premières mesures adoptées par Donald Trump auraient pu l'être par ses prédécesseurs. Il pouvait comme eux recourir aux instruments de protection conditionnelle, comme les droits *antidumping* et les clauses de sauvegarde. Ils sont certes unilatéraux puisqu'imposés par le pays importateur, mais multilatéraux par leur encadrement légal et la possibilité qu'ils préservent d'un recours auprès de l'Organe de règlement des différends de l'OMC. D'ailleurs, ces protections conditionnelles ne sont pas considérées comme des sanctions mais comme des compensations, qui ne visent pas à punir mais à annuler un éventuel préjudice. Dès lors, ce type de mesures, fréquemment utilisées par les États-Unis (et à peine moins par l'Union européenne), répond à la demande des syndicats¹² et des lobbies protectionnistes, sans affaiblir le système.

Trump est un bon mercantiliste colbertiste

Le président Trump est un bon mercantiliste colbertiste, qui s'inquiète de la désindustrialisation et ignore l'excédent dans les services qui couvre pourtant la moitié du déficit commercial. Comme le dévoilera le « nouvel » ALENA, qui vise à concentrer la formation de valeur dans l'automobile en Amérique du Nord et aux États-Unis, il s'attaque à la chaîne mondiale de valeur qui a conduit les grandes firmes américaines à délocaliser certains segments de leur processus de production dans les pays à bas salaires, comme la Chine. Apple est ainsi une firme qui vend des produits industriels sans avoir d'activité industrielle.

Loin de voir dans cette évolution une supériorité des États-Unis dans une nouvelle économie, l'administration américaine condamne cette dépossession industrielle tout en sous-estimant les difficultés et le coût d'une relocalisation d'activités intensives en travail. Certes, la Chine est aussi accusée de voler les technologies américaines, mais on peut penser que cette préoccupation est plus celle de l'administration américaine, que celle de son président. Elle repose à la fois sur la réalité de pratiques contestables et sur une certaine habileté juridique. Les domaines en cause sont en effet moins bien couverts par l'OMC que par les variations de l'article 301.

Le président a ainsi préféré réhabiliter les lois pré-OMC. En janvier 2018, pour la première fois depuis 16 ans, le président Trump a eu recours à l'article 301 du *Trade Act* de 1974 pour imposer des tarifs sur les machines à laver et les panneaux solaires. Le fait qu'il préfère se référer à la loi

12. Le 1^{er} août 2018, Richard Trumka, président de l'AFL-CIO affirme : « Je pense que [Trump] va dans la bonne direction sur le commerce. »

américaine plutôt qu'à l'article XIX du GATT sur les clauses de sauvegarde ne peut être innocent. Précédemment, l'administration Trump avait lancé une enquête sur les pratiques chinoises en matière de transferts forcés de technologie, de licences inéquitables et de politiques et pratiques de propriété intellectuelle, qui a abouti à l'annonce de sanctions en septembre 2018.

De même, pour imposer des tarifs supplémentaires sur l'acier et l'aluminium ou l'automobile, l'administration américaine a bien pris soin de se fonder sur la loi américaine plutôt que les protections conditionnelles de l'OMC, en l'occurrence l'article 232 du *Trade Expansion Act* de 1962, tiré pour l'occasion de son quasi-oubli. Cette disposition vise ainsi les importations d'articles qui menaceraient la sécurité des États-Unis. Certes, dès lors que les États-Unis prennent des mesures unilatérales sans l'aval de l'OMC, ils violent l'un des acquis de l'Uruguay Round. Mais, du point de vue américain, l'article XXI du GATT sur les exceptions concernant la sécurité des pays membres leur permet d'échapper à cette règle.

Cette brèche dans la sécurisation des échanges, que l'OMC n'avait pas comblée, avait été colmatée par un accord implicite entre ses membres de n'en faire qu'un usage modéré, conforme à son esprit. On relève une dizaine de cas seulement, comme l'embargo sur les importations argentines pendant la guerre des Malouines, ou lors du conflit dans l'ex-Yougoslavie. On le voit, ces cas sont très éloignés des importations massives d'acier en provenance des pays alliés de l'OTAN (Canada et majorité des pays de l'UE). La rupture de ce *gentlemen's agreement* crée ainsi un précédent alarmant.

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 leur autoriser des contre-mesures immédiates¹³. Les États-Unis nient cette référence aux sauvegardes, et ne veulent considérer que la loi américaine (article 232) couverte par l'article XXI du GATT. Ainsi, pour l'administration américaine¹⁴, «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 règlement

13. Article 8:2 de l'accord sur les sauvegardes de l'OMC.

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

des différends à l'OMC¹⁵. 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».

Ces cas montrent certes la très grande capacité des juristes américains à exploiter toutes les failles du système multilatéral, mais ils dévoilent l'objectif quasi explicite du président : neutraliser la procédure de règlement des différends, seul vrai succès du multilatéralisme commercial depuis la fin du système de Bretton Woods. Parallèlement, d'autres batailles sont menées pour l'affaiblir. Ainsi, depuis l'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche, les États-Unis bloquent la nomination de nouveaux juges à l'organe d'appel, ce qui ralentira l'institution puis la paralysera, chaque délibération devant impliquer trois juges¹⁶. Si les États-Unis approuvent formellement la demande européenne d'engager une réforme de l'OMC, c'est d'abord pour revenir à l'ancienne règle du consensus, qui avait bloqué la procédure à l'époque de l'ancien GATT.

La guerre commerciale lancée par Donald Trump échappe aux analyses habituelles. Dans une économie en plein-emploi, avec un taux de chômage inférieur à 4 % et un taux de croissance supérieur à 3 %, elle ne répond à aucune justification économique. Elle satisfait néanmoins un certain électorat, notamment dans les *swing states* qui pourraient basculer du côté démocrate et menacer la réélection du président.

Aux États-Unis, les fièvres protectionnistes répondent souvent à l'émergence de puissances potentiellement rivales, Europe, Japon, ou Chine. Jusqu'à maintenant, l'arme de la guerre commerciale avait été utilisée avec modération, et même une certaine volonté de s'abriter de raz-de-marée protectionnistes qu'on ne maîtriserait pas derrière des garde-fous comme la procédure de règlement des différends. Si le multilatéralisme pouvait être quelquefois malmené, l'équilibre était assez vite retrouvé.

La guerre commerciale déclenchée par les États-Unis de Donald Trump ne vise pas seulement à protéger un secteur, des emplois, les monopoles

15. 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 ».

16. Fin septembre 2018 ils ne sont plus que 3. Sans renouvellement d'ici-là, en décembre 2019 il ne resterait qu'un seul juge...

technologiques. Elle n'a pas pour seul but de rompre avec l'expansion de la chaîne mondiale de valeur. Elle veut aussi, sinon achever, du moins rendre impuissante une OMC déjà bien affaiblie par l'échec du cycle de Doha, et contournée par une multitude de traités commerciaux bilatéraux ou régionaux.



Mots clés

Donald Trump
Commerce international
OMC
Protectionnisme

politique étrangère



Découvrez nos nouvelles offres d'abonnement sur le site www.revues.armand-colin.com

- ✓ Bénéficiez de services exclusifs sur le portail de notre diffuseur
- ✓ Accédez gratuitement à l'ensemble des articles parus depuis 2007
- ✓ Choisissez la formule papier + numérique ou e-only



TARIFS 2018

► S'abonner à la revue

		France TTC	Étranger HT*
Particuliers	papier + numérique	■ 80,00 €	■ 100,00 €
	e-only	■ 65,00 €	■ 80,00 €
Institutions	papier + numérique	■ 175,00 €	■ 195,00 €
	e-only	■ 130,00 €	■ 150,00 €
Étudiants**	papier + numérique	■ 70,00 €	■ 75,00 €
	e-only	■ 50,00 €	■ 55,00 €

* Pour bénéficier du tarif Étranger HT et être exonéré de la TVA à 2,1 %, merci de nous fournir un numéro intra-communautaire

** Tarif exclusivement réservé aux étudiants sur présentation d'un justificatif

► Acheter un numéro de la revue

	Tarif	Numéro (format X-20XX)	Quantité
Numéro récent (à partir de 2014)	■ 23,00 €
Numéro antérieur à 2014	■ 20,00 €
TOTAL DE MA COMMANDE		 €

Bon de commande à retourner à :

DUNOD ÉDITEUR - Service Clients - 11, rue Paul Bert - CS 30024 - 92247 Malakoff cedex, France
Tél. 0 820 800 500 - Fax. 01 41 23 67 35 - Étranger +33 (0)1 41 23 66 00 - revues@armand-colin.com

Adresse de livraison

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Adresse :

Code postal : |_|_|_|_| Ville : Pays :

Courriel :@.....

Règlement à l'ordre de Dunod Éditeur

- Par chèque à la commande
- À réception de facture (institutions uniquement)
- Par mandat administratif (institutions uniquement)

Date : __/__/__

Signature (obligatoire)

Je souhaite effectuer mes démarches en ligne ou par courriel/téléphone

- ✓ Je me connecte au site www.revues.armand-colin.com, onglet « ÉCO & SC. POLITIQUE »
- ✓ Je contacte le service clients à l'adresse revues@armand-colin.com ou au 0 820 065 095

Toute commande implique que vous ayez préalablement pris connaissance des conditions générales d'abonnement disponibles à cette adresse : <http://www.revues.armand-colin.com/cga>
Les informations collectées nous permettront de mieux servir votre commande et de vous informer sur nos produits et services. Conformément à la loi du 6 août 2004 (N° 2004-801) modifiant la loi française « Informatique et Libertés » de 1978, vous disposez d'un droit d'accès, de modification et de suppression des données qui vous concernent. Pour l'exercer, vous pouvez nous adresser un courrier à Dunod Éditeur - Service Ventes Directes - 11, rue Paul Bert - CS 30024 - 92247 Malakoff cedex, ou par mail à infos@dunod.com

