



Trump face à la réalité du commerce international



Par **Elvire Fabry**
Chercheur senior, Institut Jacques Delors

Imprévisible... Tel est assurément le qualificatif le plus souvent utilisé pour décrire la planète humaine d'aujourd'hui, bateau ivre balloté par des forces contradictoires et menaçantes, alors que nous ne distinguons à l'horizon qu'un brouillard délétère. Quelque vingt-cinq ans après la fin de la Guerre froide, les tensions se ravivent, les tentations impériales se réveillent, et les conflits d'un nouveau genre se multiplient.

Résorber le déficit commercial américain et rapatrier l'emploi manufacturier aux États-Unis étaient deux promesses phares du candidat Donald Trump. Repli protectionniste et mesures unilatérales agressives vis-à-vis de certains partenaires commerciaux : tel était le mode d'emploi du nouveau président pour accomplir sa promesse faite aux Américains de rétablir un commerce « juste ». Alors que l'Union européenne et notamment certains États membres (Allemagne, Irlande, Italie, France) figurent dans le peloton de tête des 105 pays avec lesquels les États-Unis ont une balance commerciale négative, les Européens craignent l'exécution de ces menaces qui affecterait sérieusement leurs exportations vers les États-Unis, et risquerait de susciter une riposte des pays ciblés et une guerre commerciale mondiale. L'inquiétude était d'autant plus vive au début de 2017 que la défiance de Trump concernait également l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dénonçant le manque d'impartialité de son Organe de règlement des différends (ORD), il laissait alors craindre un potentiel retrait des États-Unis de l'organisation, qui déstabiliserait l'ensemble du système commercial international.

Sept mois plus tard, le discours reste protectionniste, mais les mesures effectives sont limitées. Si « jusqu'ici tout va bien », la vigilance des Européens doit néanmoins se porter vers la menace tout aussi grande d'un blocage par Washington de la fonction d'arbitre de l'OMC.

Plus de peur que de mal¹

La principale initiative de Trump concerne le retrait du Partenariat Trans-Pacifique (TPP), qui prive les États-Unis d'un leadership décisif dans la région au bénéfice des

intérêts chinois. Par ailleurs, si la rhétorique du président est systématiquement belliqueuse, les décisions effectives concernant le commerce international sont plus modérées. Plutôt que de se retirer de l'Alena comme il l'avait évoqué, Trump souhaite une « modernisation » de l'accord avec le Mexique et le Canada. Les premiers cycles de négociations montrent qu'il s'agit d'abord de renouveler les concessions qui avaient été obtenues dans le TPP. La Chine, désignée comme le grand tricheur auquel le président américain voulait s'attaquer en priorité, ne fait l'objet que d'une enquête pour vol de propriété intellectuelle. Trump envisageait de retirer les États-Unis de l'accord bilatéral avec la Corée du Sud (Korus), mais sans avoir encore donné suite.

En outre, le projet de taxe d'ajustement aux frontières, qui pénaliserait fortement les importations, est abandonné. Enfin, prévu pour fin juin, le rapport du département au Commerce, qui devait dresser un état des lieux du déficit commercial des États-Unis ouvrant la voie à des mesures de rétorsions, tarde à être publié. Les conclusions définitives des enquêtes sur les droits antidumping et compensateurs sur les importations de bois d'œuvre résineux provenant du Canada, comme ceux de l'enquête sur l'impact des importations d'acier sur la sécurité nationale se font également attendre.

Il y a « ce que président veut » et la réalité du commerce international

Parti en guerre contre les défenseurs du commerce international qu'il qualifie de « globalistes », Trump réclame des « tarifs »,

1 - *Trump Trade: More Bark than Bite?*, Elvire Fabry, avril 2017, Policy paper, Institut Jacques Delors



Europe États-Unis, la nouvelle donne

avec un usage systématique des droits antidumping et des droits compensateurs. Il s'agit de mobiliser tout l'arsenal juridique américain pour appliquer des mesures de rétorsion au nom de la sécurité nationale (section 232, *Trade expansion Act*, 1962), d'un déficit important de la balance des paiements américaine (section 122, *Trade Act*, 1974), de forte augmentation des importations (section 201, *Trade Act*, 1974), de l'application de mesures injustifiées, déraisonnables ou discriminatoires (section 301, *Trade Act*, 1964), ou encore de pratique déloyale vis-à-vis de la propriété intellectuelle (section 337, *Tariff Act*, 1930), etc. L'annonce le 26 septembre de l'imposition de droits de douanes de quasiment 220 % sur les avions CSeries de Bombardier au nom des subventions versées par le gouvernement canadien en serait un premier exemple. Les Européens ne sont donc pas encore à l'abri de représailles sélectives et alternées (carousel retaliation) que Washington pourrait décider d'adopter en changeant régulièrement de cibles – produits et pays – de manière à amplifier l'effet d'ensemble. La réaction de Bruxelles exigerait beaucoup de cohésion entre les États membres alors que seuls certains seraient affectés.

Trump se heurte néanmoins à la réalité des chaînes de valeur mondiales : de nombreuses entreprises américaines dépendent de leurs importations et craignent des coûts additionnels et représailles de la part des pays ciblés. La vive critique des grands importateurs américains – notamment la grande distribution et les raffineries de pétrole – et de nombreuses filières exportatrices qui importent des services et biens intermédiaires, semble limiter les initiatives protectionnistes de la Maison Blanche. Sans mordre encore, les abolements protectionnistes de Trump incitent cependant les partenaires commerciaux des États-Unis à modifier leur stratégie commerciale.

La force de la rhétorique belliciste de Trump

Alors que le Mexique étudie la possibilité d'une substitution des importations américaines de maïs jaune par des importations argentines et brésiliennes, le Japon a répondu au retrait américain du TPP par une augmentation de 50 % des tarifs sur les importations de bœuf

américain congelé. De même, la simple menace de l'utilisation de la section 232 du *Trade Expansion Act* a déjà provoqué une augmentation de 18 % des importations d'acier depuis avril 2017 visant à anticiper une baisse éventuelle des quotas d'importations et l'augmentation des tarifs douaniers ; tandis que la frilosité de certains importateurs sur les contrats de long terme serait favorable aux producteurs américains. La nouvelle décision de l'ORD en faveur de Boeing contre Airbus a également pu être interprétée comme le résultat du harcèlement croissant qu'exerce Washington sur l'organe d'appel.

Par ailleurs, la place que le retrait américain du TPP laisse sur la scène commerciale internationale stimule les ambitions chinoises et européennes. Alors que les onze autres pays signataires du TPP ont confirmé leur volonté de poursuivre un « TPP minus one », la Chine tente de conclure l'accord concurrent, le RCEP², et de promouvoir son projet *One Belt, One Road*³, qui augmenteraient les échanges entre l'Asie et l'Europe – déjà plus importants que les échanges transatlantiques – et permettraient à long terme d'isoler économiquement une Amérique protectionniste.

L'appétit de négociations des Européens avec les pays de la région Pacifique s'en trouve également renforcé. Un accord ambitieux a été conclu avec le Japon en juillet 2017. Les accords bilatéraux signés avec le Vietnam, Singapour, le Canada, le Chili et le Pérou, sont complétés par des négociations avec l'Indonésie, le Mexique et en matière d'investissement avec la Chine. Des négociations sont lancées avec l'Australie et la Nouvelle Zélande, tandis que celles menées avec le Mercosur sont accélérées.

Le retour à une approche mercantiliste de la politique commerciale américaine, axée sur des deals favorables aux intérêts américains au détriment de la régulation du commerce mondial, conduirait aussi les Européens à assurer un leadership mondial avec des accords commerciaux qui comprennent des normes environnementales et sociales exigeantes. Cet attachement des Européens à la régulation du commerce mondial les amènerait cependant à mieux anticiper la nouvelle menace que fait planer Washington sur le fonctionnement de l'ORD.

L'OMC dans le collimateur de Washington

Si l'inquiétude des Européens s'était d'abord portée vers l'influence des nationalistes économiques au sein de la Maison Blanche, l'inquiétude se porte aujourd'hui sur le clan des défenseurs du mercantilisme des années 1980. Plutôt que de retirer les États-Unis de l'OMC, et alors que Wilbur Ross, secrétaire d'État au Commerce, plaide pour une réforme de l'ORD pour mieux lutter contre les violations des règles du commerce international par certains pays⁴, Robert Lighthizer, représentant au Commerce à l'USTR⁵, pourrait tout aussi bien bloquer l'organe d'appel en maintenant l'opposition de Washington à la nomination de nouveaux juges. Sur les sept juges qui composent cet organe, deux mandats sont actuellement en attente de renouvellement et un mandat supplémentaire arrive à son terme fin 2017, alors que fin 2019 ils ne seraient plus que deux. Or ils doivent être trois pour traiter un dossier.

En continuant de bloquer le consensus nécessaire à ces nominations, alors que le nombre de plaintes et la durée des procédures augmentent, Washington priverait donc le commerce international de système d'arbitrage, à moins que le secrétariat de l'OMC ne parvienne à réactiver la clause des statuts de l'organisation qui prévoit que les décisions de procédure ne nécessitent pas le consensus des membres. Plus encore que l'activisme protectionniste de Trump, ce serait donc une menace systémique, et donc plus dangereuse, qui pèserait sur le multilatéralisme et sur la régulation du commerce international. ■

2 - Le Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP Partenariat économique régional global), est un projet d'accord de libre-échange entre 16 pays – dont les 10 pays de l'Asean - autour de l'océan Pacifique (NDLR).

3 - L'initiative *One belt, One road* (Obor, Une Ceinture, une Route), également appelé « Nouvelle Route de la soie », vise à réaliser un ensemble d'infrastructures (routes, ports, chemins de fer, énergie) permettant de mieux relier la Chine au reste du monde (NDLR).

4 - Selon Wilbur Ross l'augmentation des mesures protectionnistes dans le monde est due à l'augmentation des violations des règles de l'OMC, *Free-trade is a Two-Way Street*, WSJ, 31 Juillet 2017.

5 - L'*United States Trade Representative* (USTR, Bureau du représentant américain au Commerce) fait partie du Bureau exécutif du président des États-Unis (NDLR)