



## II/ Le commerce international en crise systémique

Sébastien Jean\*

Le 15 novembre 2008, la déclaration commune du premier sommet du G20, réuni dans l'urgence pour coordonner les réponses à la crise financière, fut l'occasion pour les chefs d'État et de gouvernement de souligner « combien il est vital de rejeter le protectionnisme » et d'annoncer leurs efforts pour « parvenir cette année à un accord [...] conduisant à la conclusion de l'agenda pour le développement de Doha », le cycle de négociations multilatérales alors en cours sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dix ans plus tard presque jour pour jour, le président américain tweetait fièrement qu'il était « un homme de droits de douane » (« *I am a Tariff Man* », dans un tweet du 4 décembre 2018). En une décennie, les recommandations d'ouverture convenues ont fait place à la revendication du protectionnisme comme argument électoral, tandis que les menaces de droits de douane additionnels remplaçaient les rappels obligés à la nécessité de nouvelles libéralisations. Ce renversement saisissant illustre l'ampleur du chamboulement du contexte institutionnel et politique du commerce international. Si la politique commerciale de l'administration Trump en est la manifestation emblématique, elle est loin d'en être la seule. La nature profonde des tensions actuelles et leurs répercussions potentielles tiennent aussi aux

\* Sébastien Jean est directeur du CEPII. Ce chapitre reprend en partie et complète l'article de Jean [2019].

évolutions de l'économie mondiale, qui ont déstabilisé les fondements du système commercial multilatéral tout en rendant sa réforme très difficile. La crise commerciale actuelle n'est pas spécifique à un acteur, fût-il le premier ; pour emprunter au vocabulaire financier, elle est systémique, dans le sens où elle ébranle l'organisation institutionnelle des échanges internationaux en tant qu'ensemble organisé et cohérent.

## **Les États-Unis tournent le dos au multilatéralisme**

*Chronique d'un protectionnisme annoncé...*

Le protectionnisme de Donald Trump n'est pas une surprise : ses objectifs généraux ont été clairement annoncés par son slogan de campagne, *America first*, décliné autour de la priorité à la sécurité et à la souveraineté nationale, de la confrontation avec la Chine et de la réindustrialisation des États-Unis. Beaucoup des mesures commerciales qu'il a mises en œuvre avaient aussi été clairement annoncées, en particulier dans son discours du 28 juin 2016 à Monessen (Pennsylvanie) au titre évocateur : « Déclarer l'indépendance économique de l'Amérique ».

De fait, dès les premiers jours de son entrée en fonction, le nouveau président américain a retiré son pays du Partenariat transpacifique, signé mais pas encore ratifié. Dès août 2017, il a également imposé la renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), conclue au pas de charge par la signature le 1<sup>er</sup> octobre 2018 d'un nouvel accord (USMCA, selon l'acronyme américain), dont la ratification restait toutefois loin d'être acquise au début de l'été 2019. Cet accord diffère relativement peu de l'ALENA ; et s'il inclut des clauses de libéralisation d'accès au marché, les différences les plus remarquables vont au contraire dans le sens d'une restriction des échanges, avec le durcissement des règles d'origine qui conditionnent le bénéfice de l'accord dans le secteur automobile, ou la limitation de sa durée à seize années, avec un réexamen tous les six ans. Il reste qu'aucune de ces deux mesures n'étaient à proprement parler radicale : le Partenariat transpacifique était critiqué de longue date, en particulier par les démocrates, et la renégociation de l'ALENA était somme toute naturelle dans son principe, presque vingt-cinq ans après sa signature. De même, si l'administration Trump s'est distinguée par une utilisation intensive de mesures

antidumping et antisubventions dès l'année 2017, et par deux mesures de sauvegarde en janvier 2018, cette différence de degré ne constituait pas une rupture.

C'est à partir du printemps 2018 que le caractère radical de la politique commerciale de Donald Trump est apparu clairement, autour de trois dossiers : les mesures de sauvegarde imposées à partir de mars 2018 sur les importations d'acier et d'aluminium pour des raisons de sécurité nationale, les mesures prises contre la Chine à partir de juillet 2018 pour sanctionner les viols de propriété intellectuelle et les transferts de technologie forcés, enfin, l'ouverture en mai 2018 d'une enquête lourde de menaces de mesures de sauvegarde sur l'ensemble des importations automobiles (le Canada et le Mexique bénéficiant d'une promesse d'exemption dans le cadre du USMCA) pour des raisons de sécurité nationale.

Les montants d'importations frappées par les droits de douane additionnels sont importants : mesurées à l'aune des importations de l'année 2017, celles sur l'acier et l'aluminium concernaient près de 50 milliards de dollars ; celles contre la Chine ont dans un premier temps concerné 50 milliards, taxées à 25 %, avant d'être étendues à 200 milliards supplémentaires, taxées à 10 % en septembre 2018 puis à 25 % en mai 2019, avec la menace d'y ajouter 300 milliards de dollars, soit la quasi-totalité des importations américaines restantes depuis la Chine ; quant aux menaces sur le secteur automobile, elles concernent plus de 340 milliards de dollars, dont 185 milliards environ seraient exemptés (celles provenant du Mexique et du Canada) ou sont déjà taxées (depuis la Chine). Soulignons toutefois que les mesures unilatérales effectivement appliquées en juin 2019 touchaient moins de 13 % des importations américaines, soit moins que les 21 % frappées en 1984 par la réaction protectionniste de l'administration Reagan, principalement dirigée contre le Japon [Irwin, 2017, p. 574].

*... qui déstabilise l'ordre international...*

Au-delà des montants concernés, le caractère déstabilisant de ces politiques tient à la nature des instruments utilisés et des discours qui les 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 économiques ont été justifiées par l'argument de la sécurité nationale, ce qui les place *de facto* hors du champ du système commercial multilatéral. Donald 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 acceptent sa légitimité ; en bloquant la nomination des membres de l'organe d'appel, il paralyse en outre son système de règlement des différends. Enfin, il utilise de façon répétée la menace de droits de douane comme outil de pression politique, y compris pour poursuivre des objectifs non commerciaux, comme ce fut le cas en mai 2019, lorsqu'il annonça son intention d'imposer des droits de douane additionnels sur toutes les importations en provenance du Mexique si ce voisin ne coopérait pas plus activement pour lutter contre les flux migratoires traversant son territoire en direction des États-Unis. Cette menace a été finalement « suspendue indéfiniment » (mais pas levée) le 8 juin 2019, un accord ayant été trouvé. La manœuvre n'en est pas moins significative, d'autant que des menaces ont également été proférées de façon plus ou moins directe contre d'autres partenaires commerciaux, notamment européens.

Ces mesures s'inscrivent dans un cadre plus large de retrait du multilatéralisme, c'est-à-dire d'une approche concertée et inscrite dans un cadre institutionnel des questions internationales. Après avoir annoncé le retrait de son pays de l'accord de Paris sur la lutte contre le changement climatique en juin 2017, puis de l'Unesco en octobre 2017, c'est de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien que le président américain déclarait en mai 2018 que son pays se retirait. Dans le même temps, il multipliait les sanctions commerciales, en particulier vis-à-vis de la Russie, de la Corée du Nord et surtout de l'Iran, en jouant de la puissance politique et financière américaine pour forcer les pays tiers à se plier aux interdictions américaines de commercer.

*... et le sommet à la concurrence stratégique avec la Chine*

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 américain s'est creusé d'une bonne dizaine de pour-cent 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 : la volonté de projeter la puissance économique américaine dans le monde reste manifeste, et le goût affiché pour les droits de douane se combine avec des demandes de suppression des obstacles au commerce (comme lorsque le président américain a proposé aux Européens, le 25 juillet 2018, de travailler ensemble à atteindre l'objectif de « zéro droits de douane, zéro barrières non tarifaires, et zéro subventions sur les produits industriels hors automobile »).

L'objectif le plus clair est désormais 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 un large soutien parmi les responsables politiques aussi bien républicains que démocrates, ainsi qu'auprès des élites économiques. Même un défenseur emblématique des relations sino-américaines comme Henry Paulson déclarait en novembre 2018 que certaines pratiques commerciales chinoises sont « simplement inacceptables » et que « la désintégration est inévitable, et même nécessaire, dans certains domaines » [Paulson, 2018]. Paradoxalement, même s'il évolue dans sa formulation et les outils utilisés, cet objectif est aussi le moins nouveau : l'endiguement de la concurrence économique et stratégique de la Chine était déjà à l'agenda de l'administration Obama dans le cadre de sa politique du « pivot vers l'Asie ». L'objectif s'était matérialisé par la multiplication de mesures de sauvegarde ou 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.

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, et ses fondements remis en cause, c'est parce que le commerce international a profondément changé depuis la création de l'OMC.

## Les cartes du commerce international ont été rebattues

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 [Fouquin *et al.*, 2016]. De fait, c'est une nouvelle phase de la 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 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 du déplacement des idées a rendu possible, à partir de la fin du XX<sup>e</sup> siècle, la dissociation du travail et du savoir. 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, les 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 PIB à prix courant ou d'exportations de biens hors énergie et extraction, les pays riches de l'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 mondial de biens, serait la première économie du monde depuis 2014 d'après les estimations de PIB en parité de pouvoir d'achat [Bensidoun et Couppey-Soubeyran, 2018]. 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 [Jean, 2017]. Le commerce mondial n'a plus jamais retrouvé son taux de croissance d'avant crise, même s'il continue 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 de 2007. Quant aux flux financiers internationaux, ils ont été marqués par le désengagement des banques européennes, mais il faut noter que l'endettement international en devises étrangères a, dans le même temps, continué à croître rapidement. En somme, les interdépendances économiques internationales n'ont pas systématiquement baissé, mais elles ont effacé certains des excès d'avant crise et marqué un palier.

### **La mondialisation est de plus en plus controversée**

Cette nouvelle donne a profondément modifié le regard porté sur la mondialisation tout particulièrement aux États-Unis et en Europe.

Aux États-Unis, la controverse est vive depuis plusieurs années déjà sur la mondialisation et ses conséquences, dans un contexte marqué par la montée des inégalités et par la stagnation, voire le déclin, du pouvoir d'achat des classes populaires et moyennes depuis le début des années 1980. Plusieurs travaux ont notamment montré le rôle joué par le choc de l'émergence de la Chine dans la désindustrialisation des États-Unis, qui a elle-même alimenté la polarisation du marché du travail américain, c'est-à-dire la baisse significative des emplois à qualification et rémunération intermédiaires, au profit des emplois très qualifiés mais également, dans une moindre mesure, de ceux qui ne le sont pas du tout [Autor *et al.*, 2016]. Cet amenuisement des classes moyennes a été durement ressenti dans nombre de régions américaines, alimentant un sentiment de déclassement, voire d'abandon, dont la crise des opioïdes — multiplication des décès par surdose d'antidouleurs à base d'opioïdes [Obradovic, 2018] — est la manifestation la plus dramatique.

Les débats sont également vifs en Europe. S'ils ne sont pas aggravés comme aux États-Unis par un déficit commercial important et chronique, au contraire, ils sont d'une nature différente et plus large, intimement liée à la construction

européenne elle-même. La tension entre engagements internationaux et souveraineté nationale y est complexifiée par la nature de l'Union européenne, elle-même construite sur une intégration économique et politique partielle. Le vote du Brexit a mieux que tout autre souligné l'importance des préoccupations liées à la capacité des peuples à contrôler leur destin, et l'ambiguïté que revêt cet enjeu dans le contexte européen. Mais la montée de partis mettant la souveraineté et l'identité nationale au cœur de leurs revendications dépasse de loin ce seul cas, comme en attestent les évolutions politiques en Hongrie, en Pologne, en Italie ou en Autriche, pour ne citer que les cas les plus marquants. Peu de pays européens sont désormais épargnés. D'un point de vue purement économique, deux aspects méritent d'être soulignés. Le premier tient aux questions que pose la mondialisation sur la capacité des États à réguler et à protéger. Les controverses autour de la négociation d'un traité de libre-échange transatlantique (TAFTA ou TTIP, selon les sigles anglais les plus courants), puis de celui avec le Canada (AECG ou CETA), se sont ainsi cristallisées sur la crainte que ce type d'accord ne vienne subordonner les réglementations techniques et sanitaires nationales ou européennes, voire les droits et devoirs des investisseurs, à des engagements internationaux.

Plus récemment, ce sont les contraintes induites par les échanges internationaux sur la capacité à lutter contre le changement climatique qui ont été largement débattues. Le second aspect concerne la capacité de l'Europe à défendre ses intérêts économiques et stratégiques face à une concurrence internationale de plus en plus intense, dans une mondialisation marquée par des tensions géopolitiques toujours plus fortes. Les premiers mois de l'année 2019 ont ainsi vu s'exprimer de façon nette le souhait de politiques industrielles et commerciales plus interventionnistes de la part du patronat et du ministre de l'Économie allemands, choses impensables il y a peu de temps encore ; puis une communication de la Commission européenne qualifiant la Chine de « rival systémique », et soulignant que la bonne approche à cet égard relevait du « jugement politique » [Commission européenne, 2019]. Même si les manières et les mesures sont autrement plus policées que celles de Donald Trump, il s'agit bien d'une reconnaissance que la concurrence internationale est (re)devenue un sujet où l'action politique tient une place centrale. Il s'agit d'un tournant, soulignant que



L'Union européenne, elle aussi, considère que le strict respect des règles ne suffit plus à défendre ses intérêts. Il est particulièrement révélateur en matière commerciale, où les mérites du système commercial fondé sur des règles ont été régulièrement loués depuis la création de l'OMC. Une illustration supplémentaire, s'il en était besoin, que la crise actuelle dépasse la seule personne de Donald Trump et la seule politique commerciale américaine.

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

Les règles du système commercial multilatéral 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. La nouvelle donne commerciale décrite plus haut est pourtant profondément déstabilisante, pour trois raisons essentielles [Jean, 2019].

#### *Le retournement des avantages comparatifs et l'importance renouvelée des subventions*

La réciprocité est l'un des principes fondateurs du système commercial multilatéral, mais sa traduction en 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 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 pays riches ne sont plus aujourd'hui en position dominante dans les secteurs manufacturiers hors industrie légère, même s'ils y gardent des atouts considérables. Une part importante de leurs avantages comparatifs réside désormais dans les services et dans

des brevets et technologies de multinationales qui peuvent valoriser partout dans le monde. Le cas des États-Unis est particulièrement frappant (la situation européenne est plus équilibrée) : en 2018, leur commerce de biens était déficitaire de 891 milliards de dollars, mais celui de services était excédentaire de 269 milliards, et leurs revenus nets d'investissements à l'étranger atteignaient 258 milliards de dollars (chiffres de l'administration américaine). 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 immatériel 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. Dans ce contexte, développer une offre nécessite des investissements très coûteux qui ne peuvent pas être valorisés hors de l'entreprise, mais la meilleure de ces offres peut à moindre coût être étendue à une très large clientèle. Les plateformes numériques et l'intelligence artificielle en sont des exemples paradigmatiques et stratégiques. 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, développés dans les années 1980 pour illustrer des situations comme la concurrence entre Airbus et Boeing, redeviennent ainsi d'actualité. Ils nous enseignent qu'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 sur les subventions et les mesures compensatoires interdisent les subventions directement liées aux exportations ou à des exigences de contenu local et permettent de prendre des

mesures compensatrices contre les autres pays dès lors qu'elles causent un « préjudice sérieux », mais elles s'appliquent mal à la Chine, où le caractère diffus et protéiforme des aides d'État ne permet pas de bien les identifier.

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 les bénéficiaires qu'ils tirent des engagements pris dans le cadre de l'OMC par les pays émergents ne « valent » pas les coûts associés à ceux qu'ils ont dû prendre eux-mêmes.

*Certains des pays en développement d'hier sont aujourd'hui de grands émergents*

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. 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 cette asymétrie des engagements passés ?

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. La légitimité de ce statut est aujourd'hui discutée pour les pays émergents, et en particulier pour la Chine, notamment parce que son succès commercial 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. 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 (source : OMC, droit consolidé moyen pour l'ensemble des produits applicables en 2019). 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 des dispositions dérogatoires que pour une période de quinze ans. La légitimité du statut de pays en développement 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 la cinquième génération de technologie de réseau de télécommunication mobile (5G). 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 des négociations, 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 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. Occupés pendant des décennies à s'échanger des concessions commerciales, les pays riches prennent aujourd'hui conscience 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 situation pose même problème vis-à-vis du niveau de protection existant, qui a été négocié dans le cadre d'une concurrence opposant principalement des pays avancés, alors qu'ils doivent maintenant affronter celle des pays émergents. Le système institutionnel ayant 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. Les problèmes de gouvernance intrinsèques à l'OMC (décision par consensus, absence de pouvoir de leadership du secrétariat, notamment) 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 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, rappelés en introduction, 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 autres pays une attitude moins coopérative. Mais ce mécanisme ne fonctionne que si les pays tiers sont effectivement en situation d'exercer une telle pression. Or tel 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**

Ces changements structurels déstabilisent l'accord sous-tendant le système commercial multilatéral parce qu'ils sapent les fondements des incitations à sa propre application qui, s'agissant d'un accord entre États souverains, sont la condition *sine qua non* de son caractère opérationnel. C'est particulièrement vrai

pour les États-Unis : le retournement des avantages comparatifs peut les amener à considérer que cet accord 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 crée une asymétrie telle que les bases d'une renégociation équilibrée des engagements n'existent pas ; enfin, la multipolarité place les États-Unis dans un contexte de rivalité stratégique avec la Chine, qui les 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 acceptable 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 alors 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 manifesteront d'une façon ou d'une autre si une réforme d'ampleur n'était pas entreprise. 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. Cette perspective pousse certains observateurs à annoncer une nouvelle guerre froide économique, une crainte renforcée par la rupture des négociations commerciales bilatérales entre les États-Unis et la Chine en mai 2019. Les sanctions décrétées par le président américain contre Huawei en mai 2019, avec effet différé de trois mois, montrent le rôle central que jouent les technologies de pointe. C'est bien un enjeu de puissance dont il s'agit, et l'objectif dans le cas d'espèce semble tout autant de briser l'ascension d'un rival redouté que de rééquilibrer les relations commerciales. La tentation du « découplage » économique, c'est-à-dire de la réduction substantielle de l'interdépendance entre les deux pays, est manifeste aussi bien aux États-Unis qu'en Chine, mais elle est plus facile à invoquer qu'à mettre en œuvre. 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. L'écheveau des chaînes mondiales de valeur est inextricable à court terme, mais la persistance de tensions politiques aiguës les modifiera nécessairement à terme.

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 à partir d'eux 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.

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

Le troisième scénario est celui d'un accord politique entre grandes puissances et d'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. S'il peut sembler hors de portée, c'est le seul qui permettrait de trouver une issue positive à la crise systémique que traverse aujourd'hui le commerce mondial, et au-delà la mondialisation. « Il ne faut jamais gâcher une



bonne crise », dit l'adage. En l'occurrence, il en va de la stabilité des relations internationales, et surtout de la capacité de la communauté internationale à relever les défis existentiels de développement durable auxquels elle est confrontée.

### Repères bibliographiques

---

- AUTOR D. H., DORN D. et HANSON G. H. [2016], « The China shock : learning from labor-market adjustment to large changes in trade », *Annual Review of Economics*, vol. 8, n° 1, p. 205-240.
- BALDWIN R. [2016], *The Great Convergence*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- BENSIDOUN I. et COUPPEY-SOUBEYRAN J. (dir.) [2018], *Carnets graphiques. L'économie mondiale dévoile ses courbes*, CEPII, Paris.
- COMMISSION EUROPÉENNE [2019], « EU-China – A strategic outlook », European Commission contribution to the European Council, 12 mars.
- FOUQUIN M., HUGOT J. et JEAN S. [2016], « Une brève histoire des mondialisations commerciales », in CEPII, *L'Économie mondiale 2017*, La Découverte, « Repères », Paris, p. 22-38
- IRWIN D. A. [2017], *Clashing over Commerce*, The University of Chicago Press, Chicago/Londres.
- JEAN S. [2017], « La démondialisation n'aura pas lieu », in CEPII, *L'Économie mondiale 2018*, La Découverte, « Repères », Paris, p. 55-71.
- JEAN S. [2019], « Désaccords commerciaux internationaux : au-delà de Trump », *Politique étrangère*, n° 1/2019, p. 57-69.
- OBRADOVIC I. [2018], « La crise des opioïdes aux États-Unis. D'un abus de prescriptions à une épidémie aiguë », *Potomac Papers*, n° 35, Ifri, décembre.
- PAULSON H. [2018], « Discours d'ouverture », Bloomberg New Economy Forum, Singapour, 6 novembre, [www.paulsoninstitute.org](http://www.paulsoninstitute.org).

