



## V/ Le système commercial multilatéral sur le fil du rasoir

*Antoine Bouët, Leysa Maty Sall et Jeanne Métivier\**

**A**près le bouleversement majeur que le commerce international de marchandises a connu entre les deux guerres mondiales, les pays occidentaux ont désiré fonder le système commercial sur le multilatéralisme : des règles qui s'appliquent à tous les pays, des espaces de discussion et de négociation ouverts à tous, une procédure commune pour régler les différends commerciaux. Le multilatéralisme commercial repose depuis 1995 sur l'Organisation mondiale du commerce (OMC), institution internationale qui a « succédé » à un simple cadre juridique de coopération, le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), mis en place en 1947. Si le GATT a permis de définir des règles et d'organiser une libéralisation commerciale multilatérale significative pendant près d'un demi-siècle, l'OMC a ajouté un Organe de règlement des différends (ORD) chargé de résoudre les litiges commerciaux.

Or ce système commercial multilatéral a subi des remises en question importantes depuis une vingtaine d'années. D'abord, le programme de Doha pour le développement, lancé en novembre 2001, est en « coma artificiel » : un seul sujet de négociation sur les vingt et un listés initialement a fait l'objet d'un accord. Ensuite, l'ORD ne fonctionne que très partiellement depuis la paralysie de sa cour d'appel en décembre 2019. En

---

\* Antoine Bouët est directeur du CEPII. Leysa Maty Sall est économiste au CEPII. Jeanne Métivier est professeure assistante à Kedge Business School.

outre, depuis 2015, l'OMC s'est révélée incapable d'empêcher l'adoption de mesures contrevenant à ses règles. Enfin, la XIII<sup>e</sup> conférence ministérielle de l'OMC en février 2024 s'est conclue sur un maigre bilan, à l'image des douze précédentes.

Le multilatéralisme commercial a-t-il périclité? Pas encore, mais sa remise en cause définitive n'est pas loin.

En effet, l'OMC fonctionne toujours. Son importance tient certes désormais moins à sa capacité à organiser une libéralisation multilatérale qu'à son système de règles (non-discrimination, consolidation, transparence, traitement national...) qui régissent le commerce mondial et à sa capacité à arbitrer et procéder au règlement des différends commerciaux, pour éviter des guerres commerciales ruineuses et inévitables et réduire l'incertitude économique. Et si, aujourd'hui, une libéralisation commerciale multilatérale semble impossible, des accords plurilatéraux restent envisageables. Quant à la capacité de l'institution à régler des différends commerciaux, la remise en cause est forte depuis 2019, mais, en dehors des États-Unis, une volonté de réactiver cet organe existe.

Cela étant, l'accès au pouvoir d'une nouvelle administration américaine encline à lancer une nouvelle guerre commerciale sonnerait probablement le glas du système commercial multilatéral. Bref, si en 2024 le système commercial multilatéral est encore sur le fil du rasoir, un coup fatal pourrait lui être porté en 2025.

Dans ce chapitre, nous illustrons les difficultés croissantes rencontrées par l'OMC au cours des vingt dernières années : les tentatives inachevées de libéralisation commerciale, le non-respect des règles commerciales multilatérales et le dysfonctionnement de l'ORD. Puis nous livrons les résultats d'une simulation de l'impact qu'aurait une guerre commerciale lancée par une nouvelle administration américaine à partir de 2025.

## **Entre négociations multilatérales difficiles et négociations plurilatérales prometteuses**

*Les grandes négociations multilatérales ne fonctionnent plus*

Sous l'égide du GATT, signé en 1947 par vingt-trois pays, la communauté internationale avait lancé une période de huit

cycles de négociations commerciales multilatérales, réduisant les droits de douane dans le monde de 40 % en 1947 à 6,5 % en 1994 en moyenne [Bouët, 1998]. Le 9<sup>e</sup> cycle de négociations, lancé en novembre 2001 à Doha avec un programme de travail portant sur vingt et une questions, n'a jamais abouti.

Pourquoi la conclusion d'un grand cycle de négociations commerciales multilatérales est-elle devenue si difficile, voire impossible ? Deux raisons peuvent être avancées.

Avec 164 pays membres début 2024 aux caractéristiques économiques si différentes, il devient difficile de trouver une solution satisfaisante pour chacun [Bouët et Laborde, 2010]. L'intérêt à commercer est en effet variable avec la taille économique d'un pays, mais dépend aussi significativement de sa spécialisation (agriculture *versus* industrie *versus* services) et de ses priorités. Or la règle de l'unanimité impose qu'un « package » de réformes commerciales soit signé par tous sans exception. Ce « package » de réformes doit être adopté dans son ensemble : c'est le *Single Undertaking* ou règle du « *Nothing can be agreed, until everything is agreed* ».

Seconde raison, l'ouverture d'un pays au commerce international a un coût politique qui peut être important. En contrepartie, un pays peut obtenir des gains économiques suffisants pour le compenser. Mais c'est généralement quand la protection est importante dans tous les pays qu'une baisse multilatérale et synchronisée des droits de douane engendre des gains économiques suffisamment forts pour compenser ces coûts politiques. Ces derniers sont en outre croissants avec la libéralisation : les derniers secteurs à libéraliser sont généralement ceux qui font face au coût politique le plus élevé. Autrement dit, une libéralisation des derniers secteurs protégés risque de produire peu de gains économiques et un coût politique conséquent [Jean *et al.*, 2010].

#### *Succès limité des conférences ministérielles*

Entre 1996 et 2022, les douze conférences ministérielles de l'OMC ont donné peu de résultats.

On compte seulement trois succès en vingt-huit ans et treize ministérielles. Le plus important est sans aucun doute l'accord sur la facilitation du commerce, signé à Bali en 2013 (IX<sup>e</sup> ministérielle). Les pays membres de l'OMC se sont alors engagés à adopter des mesures de simplification des déclarations

douanières et de dédouanement à partir de 2017 pour les pays développés, les pays en développement et les pays les moins avancés disposant de davantage de liberté et d'aides financières. Une mise en place de cet accord pourrait avoir diminué les coûts du commerce des pays membres de l'OMC de 14,3 % en moyenne [World Trade Organisation, 2015].

Lors de la X<sup>e</sup> conférence ministérielle en 2015 à Nairobi, un accord a été trouvé sur l'élimination des subventions à l'exportation dans l'agriculture. Cependant, les crédits à l'exportation, l'aide alimentaire internationale ou les opérations des entreprises exportatrices d'État sont toujours tolérés.

Le troisième succès est l'accord sur les pêcheries, conclu à Genève lors de la XII<sup>e</sup> conférence ministérielle de l'OMC en 2022. Il interdit les subventions aux vaisseaux opérant une pêche illicite, non notifiée ou non réglementée, et des subventions contribuant à la pêche de stocks « surexploités ». D'aucuns soulignent que c'est le premier objectif de développement durable à être atteint par un accord multilatéral et le premier accord environnemental négocié à l'OMC. D'autres le qualifient de demi-succès : les négociations sur les subventions contribuant à une surcapacité ou une surpêche sont toujours en cours de discussion.

### *La possibilité des plurilatérales*

Les négociations multilatérales n'étant plus efficaces, des négociations plurilatérales, regroupant un ensemble de pays ayant des intérêts communs, ont vu le jour. L'objectif de ces négociations est de favoriser les discussions sur un sujet spécifique afin de trouver un accord limité, dans un premier temps, à un sous-ensemble de pays de l'OMC, mais ouvert à tous les pays membres qui le souhaitent et pouvant ainsi à plus long terme déboucher sur un accord multilatéral.

Deux sortes de plurilatérales sont possibles. Les initiatives dites « ouvertes » sont non discriminatoires. En cas de plurilatérales dites « fermées », le bénéfice d'une libéralisation commerciale est discriminatoire.

Pour comprendre les mécanismes économiques à l'œuvre à l'occasion d'une plurilatérale, prenons l'exemple de trois pays membres de l'OMC, A, B et C, et trois produits, x, y et z. A a son plus grand avantage comparatif dans x, B dans y et C dans z. Supposons une libéralisation se faisant uniquement sous la forme d'une baisse de droits de douane.

Une libéralisation multilatérale se traduit par une baisse des droits de douane des trois pays A, B et C sur les trois produits. Les pays peuvent alors trouver des accords qui impliquent que chacun des trois pays va « compenser » la baisse de la production nationale dans les secteurs concurrencés par des importations accrues par une hausse de la production dans ceux dans lesquels ils ont des avantages comparatifs et où les exportations vont pouvoir augmenter. Autrement dit, on échange des hausses d'importations contre des hausses d'exportations.

Si un tel accord est impossible, une plurilatérale, donc un accord entre par exemple uniquement A et B sur une partie des produits, x et y par exemple, offre une autre option de négociation. Soit cet accord entre A et B prévoit une baisse des droits de douane de A et B à l'importation de x et y en provenance uniquement de l'autre partie signataire de l'accord (plurilatérale fermée), soit en provenance des deux autres pays (plurilatérale ouverte).

Envisageons une plurilatérale ouverte. A échange avec B une hausse de ses exportations de x contre une hausse de ses importations de y. Cet accord peut être intéressant pour C, surtout si ce pays exporte aussi le bien y vers A. Ses exportations augmentent avec cette plurilatérale ouverte. Mais, évidemment, cela réduit les gains de B car les exportateurs de y vers A de ce pays sont concurrencés par les exportateurs de y du pays C. D'autres cas sont possibles : C peut être importateur des deux biens x et y et l'accord plurilatéral peut impliquer une baisse des prix mondiaux de ces biens, ce qui améliore ses termes de l'échange (le prix de ses importations diminue), ou une hausse, ce qui les détériore. Mais, en général, une plurilatérale ouverte réduit les gains de ceux qui y participent (les *insiders*) et fait potentiellement augmenter ceux des *outsiders*. C'est la conclusion à laquelle aboutit une étude qui a évalué 64 770 plurilatérales possibles [Bouët et Laborde, 2019].

Dans le cas d'une plurilatérale fermée, les baisses de droit de douane de A sont réservées à B et réciproquement. Les exportateurs du produit y dans le pays B exporteront davantage vers A sans affronter la concurrence des producteurs de y du pays C. Idem pour les exportateurs de produit x du pays A vers le pays B. Généralement une plurilatérale fermée augmente les gains des *insiders* et réduit, voire annule, le gain pour les *outsiders* [Bouët et Laborde, 2019].

Une étude récente [Métivier *et al.*, 2023] conclut que, en l'absence d'accords multilatéraux, les accords plurilatéraux

### Initiatives plurilatérales engagées lors de la XI<sup>e</sup> conférence ministérielle de l'OMC en 2017

- *Initiative conjointe sur le commerce électronique* : en janvier 2019, 76 pays membres de l'OMC ont signé une déclaration conjointe débutant les négociations sur la facilitation du commerce électronique. En octobre 2023, 90 membres, représentant 90 % du commerce mondial, y participent.
- *Initiative conjointe sur la facilitation de l'investissement pour le développement* : en décembre 2017, 70 membres ont signé une déclaration conjointe sur la facilitation de l'investissement pour le développement dans le but d'améliorer le climat de l'investissement et des affaires. Un accord a été conclu en novembre 2023 entre 112 pays membres.
- *Initiative conjointe sur les micro, petites et moyennes entreprises (MPME)* : en décembre 2017, 88 pays membres ont créé un groupe de travail informel visant à aider les MPME à participer au commerce mondial : par exemple via l'accès à l'information, la formation des chefs d'entreprise et l'accès à la finance pour les entreprises dirigées par des femmes.
- *Initiative conjointe sur la réglementation intérieure dans le domaine des services* : en décembre 2017, 59 pays membres ont signé une déclaration conjointe sur les négociations liées au commerce de services, avec un document de référence sur les disciplines : transparence, prévisibilité et effectivité des procédures permettant aux entreprises de fournir leurs services sur les marchés étrangers. À l'heure actuelle, 72 pays se sont engagés à mettre en place ces disciplines.

peuvent être bénéfiques à des pays prêts à libéraliser certains secteurs. En moyenne, les plurilatérales ouvertes sont plus bénéfiques que les plurilatérales fermées, et plus le nombre de pays et de secteurs pris en compte dans un accord plurilatéral est élevé, plus les gains sont importants. Les accords plurilatéraux restant « ouverts », d'autres pays pourraient y adhérer à leur propre rythme, ouvrant ainsi la voie à un accord multilatéral.

Avec des plurilatérales ouvertes, les relations commerciales peuvent s'améliorer sans l'unanimité des 164 pays membres de l'OMC (encadré). Pour autant, certains pays membres (Afrique du Sud, Inde) jugent ces initiatives contraires aux principes fondateurs de l'OMC, tels que la prise de décision par consensus (article IX:1 des accords de Marrakech). Pour que ces plurilatérales ouvertes ne souffrent d'aucune contestation possible, en particulier par l'ORD, elles doivent être incluses dans l'architecture générale des traités de l'OMC. Or quelques pays, notamment l'Afrique du Sud et l'Inde, prennent aujourd'hui des positions critiques vis-à-vis de ces plurilatérales.

Le principe de décision par consensus doit-il être abandonné ? Huit pays proposent de faire évoluer ce principe de base de l'OMC vers un principe de « consensus responsable » : l'adoption de décisions au sein de l'institution multilatérale se ferait toujours par consensus, mais en demandant aux pays membres : 1) de favoriser les intérêts nationaux tout en soutenant l'intérêt systémique de l'OMC ; 2) d'adopter une approche gagnant-gagnant dans les négociations en étant flexible et en faisant des compromis ; 3) de s'engager dans ces négociations en s'appuyant sur des faits et des études empiriques.

À travers cette proposition, encore imprécise, ce sont les positions intransigeantes de certains pays qui sont dénoncées, comme celles de l'Inde sur les pêcheries ou l'agriculture, ou encore celle des États-Unis sur la réforme de l'ORD.

### **Des règles de plus en plus mises à mal**

Les pays membres de l'OMC, notamment les plus importants en matière de commerce, ont multiplié ces dernières années les décisions ne respectant pas les règles fondamentales du multilatéralisme.

#### *Les règles de non-discrimination, de consolidation et de sécurité nationale*

En 2018, l'administration Trump a augmenté les droits de douane sur quasiment 50 % des importations américaines en provenance de Chine. L'administration Biden les a maintenus, puis augmentés en mai 2024. La Chine a porté plainte auprès de l'ORD pour non-respect de la clause de la nation la plus favorisée (ces droits américains désavantageraient la Chine par rapport aux autres partenaires des États-Unis) et de l'article II du GATT qui prévoit la consolidation des droits de douane des pays membres, soit la déclaration d'un droit de douane maximum par produit s'appliquant à l'ensemble des partenaires. Un groupe spécial constitué par l'ORD a donné raison à la Chine.

En outre, les États-Unis ont appliqué en 2018 des droits de douane au nom de la sécurité nationale. Or il s'agissait d'importations d'acier et d'aluminium en provenance de nombreux pays, parmi lesquels des pays amis comme le Canada, le Mexique ou l'Union européenne... Selon l'OMC, la sécurité

nationale peut être invoquée pour appliquer des restrictions au commerce sur certains produits, comme les produits nucléaires, les armes et les munitions ou en cas de guerre (article XXI du GATT). L'OMC a donc donné tort aux États-Unis sur l'utilisation de cet argument, mais l'administration américaine n'a pas pour autant modifié sa politique car, selon elle, la définition de la sécurité nationale relève strictement de la décision de son gouvernement.

### *La règle de transparence*

Par l'article X, l'OMC demande à ses membres d'être transparents sur leur politique commerciale et sur toute réglementation pouvant affecter le commerce. L'article X inclut une obligation de notification de toutes les mesures pouvant constituer la source d'un traitement inéquitable des pays partenaires et/ou pouvant affecter le commerce. Dès lors, toutes les subventions à la production doivent être notifiées à l'OMC.

Or, depuis son entrée à l'OMC et davantage depuis le plan « Made in China » de 2015, la Chine met en place de nombreuses aides et subventions notamment dans le secteur industriel (construction navale, sidérurgie, panneaux solaires, batteries au lithium, véhicules électriques...) sans les notifier systématiquement à l'OMC, en utilisant des circuits propres à son régime économique particulier de capitalisme d'État. Par exemple, ce sont des entreprises d'État qui aident financièrement des entreprises du secteur privé. La Chine contourne ainsi la définition de la subvention retenue par l'ORD puisque ce dernier y fait entrer toute aide financière versée à une entreprise par un gouvernement mais n'inclut pas celles versées par les entreprises d'État. En Chine, les subventions peuvent aussi prendre la forme de subventions indirectes non reconnues par la cour d'appel de l'OMC : taxes différenciées à l'exportation, dégrèvements différenciés des taux de TVA sur les intrants et les produits finaux le long des chaînes de valeur.

### *La règle de traitement national*

L'*Inflation Reduction Act* (IRA) pose aussi question. Cette loi adoptée par le Congrès américain en août 2022 vise à promouvoir l'utilisation et la production d'énergies propres aux États-Unis : achat par les ménages de véhicules électriques, production d'électricité selon une technologie décarbonée... Mais la très

grande partie des incitations fiscales contenues dans cette loi ne respectent pas la clause de traitement national (article III du GATT) selon laquelle un produit étranger, lorsqu'il a été importé, ne doit pas recevoir un traitement fiscal défavorable par rapport aux produits nationaux. Les incitations fiscales contenues dans l'IRA incluent en effet des clauses de contenu local selon lesquelles le traitement fiscal favorable est accordé aux consommateurs ou aux producteurs uniquement lorsque les produits en question respectent des conditions techniques de production : bien assemblé sur le territoire national, pourcentage de biens intermédiaires venant des États-Unis ou d'Amérique du Nord... Autrement dit, un produit fabriqué à l'étranger et ayant passé la douane américaine ne bénéficie pas de crédit d'impôt alors que le même produit fabriqué sur le sol américain en bénéficie.

Ainsi, les règles du multilatéralisme commercial semblent de moins en moins respectées et cette tendance s'est accélérée depuis près de dix ans.

## **Un ORD convallescent**

L'ORD a été créé en même temps que l'OMC, en 1995, à la suite du cycle de négociations de l'Uruguay. Cet organe permet à n'importe quel pays membre de l'OMC de porter plainte contre un autre membre qui aurait enfreint les accords commerciaux de l'OMC.

### *L'ORD sur deux jambes : 1995-2018*

Deux interrogations sont régulièrement soulevées à propos du règlement multilatéral des disputes commerciales : son accessibilité à tous les pays membres, riches et pauvres ; sa capacité à éviter des conflits commerciaux.

Depuis sa création en 1995, 618 procédures distinctes ont été engagées et ont impliqué 53 membres de l'OMC plaignants et 55 membres défendeurs. L'objectif était de rendre cette procédure accessible à tous les pays, quel que soit leur niveau de revenu. Le tableau 1 montre la répartition des pays plaignants et défendeurs selon leur niveau de revenu.

Le bilan de l'ORD montre que des pays à revenu élevé, à revenu intermédiaire élevé ou faible ont eu recours à l'ORD pour des différends commerciaux. La majeure partie des consultations

Tableau 1. Profil des plaignants/défendeurs auprès de l'ORD

Membre	Nombre de cas en tant que plaignant	Membre	Nombre de cas en tant que défendeur
<b>Revenu élevé (HI)</b>	<b>398</b>	<b>HI</b>	<b>414</b>
États-Unis	113	États-Unis	167
Union européenne	106	Union européenne	99
Canada	40	Argentine	22
Japon	25	Canada	22
Corée	21	Corée	17
Argentine	20	Japon	16
Australie	11	Australie	16
Chili	10	Chili	11
<b>Revenu intermédiaire faible (LMI)</b>	<b>83</b>	<b>LMI</b>	<b>70</b>
Inde	24	Inde	32
Ukraine	12	Indonésie	12
Indonésie	12	Égypte	5
<b>Revenu intermédiaire élevé (UMI)</b>	<b>137</b>	<b>UMI</b>	<b>134</b>
Brésil	32	Chine	50
Mexique	22	Brésil	15
Chine	22	Mexique	13
Thaïlande	14	Turquie	12
<b>Total</b>	<b>618</b>	<b>Total</b>	<b>618</b>

Source : calculs des auteurs à partir de WTO.org.

(65 %, soit 398/618) ont toutefois été engagées par des pays à revenu élevé, contre les pratiques commerciales de pays à haut revenu pour 67 % (414/618), dont la part dans les importations mondiales de biens et services dépasse légèrement 68 %. Les États-Unis et l'Union européenne arrivent en tête des dépôts de plaintes, mais aussi des pays attaqués.

Aucun pays parmi les moins avancés (PMA) n'a engagé de procédure et aucun n'en a été la cible. Est-ce anormal? On peut s'attendre à ce que le nombre de procédures lancées par un pays et le nombre de celles dont il est la cible dépendent du montant de son commerce, du nombre de produits exportés et importés et du nombre de partenaires. Or le groupe des PMA ne représente que 1,5 % des importations mondiales de biens et services en

2022. La diversité des produits exportés par ces pays est aussi plus faible et leur commerce plus concentré géographiquement.

Néanmoins, d'autres facteurs entrent en jeu. Les procédures sont coûteuses et l'efficacité du dispositif tient à la capacité des pays à sanctionner un pays contrevenant aux règles multilatérales, capacité de sanction que n'ont pas ces pays. La participation des pays membres de l'OMC à ces procédures reflète donc la structure sectorielle et géographique du commerce international, mais aussi un rapport de forces.

Sur la période 1995-2018, l'ORD a en majorité favorisé l'émergence de solutions coopératives. Près d'un différend sur cinq a été résolu par voie de consultation avant qu'un groupe d'experts (panel) n'ait été établi ou n'ait produit un rapport. Parmi les procédures qui ont vu la constitution d'un panel et qui ont fait l'objet d'un rapport par l'ORD, près de la moitié ont débouché sur un accord mutuel entre les parties, ou sur la mise en œuvre de la recommandation de l'ORD par le défendeur, ou encore sur un rapport émis par l'ORD ne nécessitant pas d'action ultérieure.

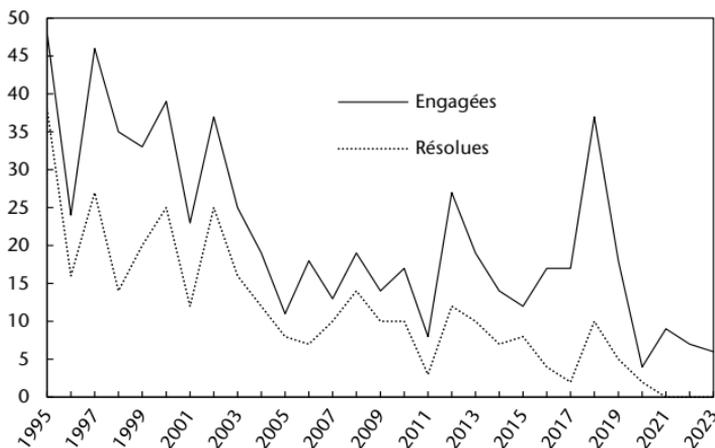
#### *L'ORD sur une jambe : 2019-2023*

Au-delà des réalisations et succès de l'ORD, depuis décembre 2019, son fonctionnement est bloqué par l'insuffisance du nombre de juges à l'organe d'appel. Ce dernier n'est donc plus en mesure de remplir sa mission. Ce dysfonctionnement est d'autant plus dommageable que les procédures d'appel se sont multipliées depuis la création de l'ORD : en moyenne, plus de 70 % des décisions prises par les panels ont fait l'objet d'un appel. Or l'organe d'appel n'ayant plus assez de juges, les appels « tombent dans le vide » et la procédure est *de facto* arrêtée.

L'impossibilité de faire appel a bien évidemment eu des conséquences sur le nombre de procédures initiées. Sur la période 1995-2000, un nombre particulièrement important de procédures avait été enregistré, mais une part significative correspondait à des disputes non résolues pendant la période pré-OMC (graphique 1). Entre 2001 et 2019, le nombre moyen de procédures engagées annuellement était d'un peu plus de 19. Il a chuté à 6,5 entre 2020 et 2023. De 2020 à juin 2024, seulement 28 litiges ont été notifiés à l'ORD et seulement 4 ont fait l'objet d'une décision.

Si les autorités américaines bloquent la nomination des juges de l'organe d'appel, c'est officiellement en raison des délais trop

Graphique 1. Nombre de procédures engagées et résolues de 1995 à 2023



Source : calculs des auteurs à partir de WTO.org.

longs des procédures engagées à l'ORD et du fait que l'organe d'appel ne se contente pas d'étudier les « faits ». Il créerait de nouvelles règles qui n'avaient pas été envisagées par les signataires des textes initiaux du GATT. Mais, pour certains observateurs, l'administration américaine a surtout du mal à accepter des rapports de panel défavorables confirmés en appel.

Vingt-six pays membres de l'OMC ont mis en place en mars 2020 un accord, le *Multi-Party Interim Appeal* (MPIA), qui reprend le cadre de fonctionnement de la cour d'appel de l'ORD pour s'y substituer et permettre à des procédures de règlement des différends de faire l'objet d'un appel. Depuis, grâce au MPIA, 2 litiges ont fait l'objet d'un appel, et 8 sont en cours d'examen en 2024.

### **Le risque d'éclatement : une nouvelle guerre commerciale**

Une nouvelle menace se profile pour le multilatéralisme commercial en 2025, avec la victoire possible de Donald Trump à l'élection présidentielle du 5 novembre 2024. Le candidat a affirmé vouloir mettre en place, dès son arrivée au pouvoir, une augmentation de 10 points de pourcentage des droits de douane

sur tous les produits en provenance de tous ses « partenaires », avec un traitement spécial des importations en provenance de Chine, dont la taxation à la frontière serait accrue de 60 points de pourcentage.

À l'aide du modèle MIRAGE de l'économie mondiale (développé par le CEPII), nous avons simulé ce premier scénario (S1). Puis un deuxième scénario (S2), qui reproduit le premier mais où le Canada et le Mexique seraient exemptés d'une hausse de la protection sur leurs exportations vers leur voisin. L'intérêt de ce scénario est de comprendre les conséquences d'une politique traitant favorablement certains pays. Comme des représailles sont probables, cette possibilité est étudiée sous la forme d'un troisième scénario (S3), qui reprend le premier en y ajoutant des représailles de tous les partenaires des États-Unis sous la forme d'une augmentation des droits de douane identique à celle qu'ils ont subie. Ces politiques prennent place simultanément en 2025 et leur impact sur le commerce et le produit intérieur brut (PIB) en 2035 est donné en écart à un scénario de référence (sans cette politique) à cet horizon.

En 2035, le commerce mondial de biens serait inférieur en volume de 3,8 % dans le premier scénario, de 2,7 % dans le deuxième scénario, de 6 % dans le troisième. C'est bien ce troisième scénario qui serait le plus coûteux pour l'économie mondiale dont le PIB serait inférieur en termes réels de 0,7 %, contre 0,4 % dans le scénario 1 et 0,4 % dans le scénario 2 (tableau 2).

Par pays, le choc est contrasté (tableau 2) : les États-Unis seraient les plus affectés. Imposer des droits de douane augmente le prix des produits importés. La demande se replie partiellement sur les produits locaux, dont les prix augmentent aussi du fait d'une moindre concurrence, sans avoir un effet substantiellement positif sur la production locale : la Chine ne représente que 19 % des importations américaines totales et les importations américaines de biens et services ne représentent que 14 % du PIB américain ; en outre, la demande américaine se réoriente aussi vers d'autres fournisseurs étrangers. Un supplément de protection douanière a donc pour principal effet de diminuer le pouvoir d'achat des ménages (hausse des prix à la consommation) et de baisser la compétitivité des entreprises (par une hausse des prix des biens intermédiaires).

Pour les partenaires commerciaux des États-Unis, ces décisions de politique commerciale impliquent principalement une perte de

Tableau 2. **Impact de trois scénarios de guerre commerciale sur le PIB**  
en % à l'horizon 2035

	Scénarios		
	S1	S2	S3
Canada	- 0,8	0,6	- 1,6
Chine	- 0,5	- 0,5	- 0,8
AELE	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Union européenne	- 0,1	- 0,1	0,0
Japon	0,0	- 0,1	- 0,1
Corée du Sud	- 0,1	- 0,2	0,0
Mexique	- 0,6	2,7	- 1,5
Afrique subsaharienne	0,1	0,0	0,0
Royaume-Uni	0,0	0,0	- 0,1
États-Unis	- 1,5	- 1,3	- 2,3
Monde	- 0,4	- 0,4	- 0,7

Notes : les taux de variation du PIB sont obtenus en comparant en 2035 le PIB d'un scénario de politique de guerre commerciale (avec ou sans traitement différencié des pays partenaires, avec ou sans représailles) et le PIB du scénario de référence. AELE : Association européenne de libre-échange. S1 désigne le scénario d'une augmentation des droits de douane de 10 % sur toutes les importations américaines, sauf celles en provenance de Chine où l'augmentation est portée à 60 %, S2 le scénario où le Canada et le Mexique sont exemptés, S3 le scénario avec représailles.

Source : calculs des auteurs à partir du modèle MIRAGE du CEPII.

débouchés. Dans le scénario 1, où seuls les États-Unis augmentent leur protection, le Canada et le Mexique sont les pays les plus affectés en matière de PIB (- 0,8 % et - 0,6 % respectivement) étant donné qu'une part importante de leur production de biens est exportée vers leur voisin. Cette part est plus faible pour la Chine, mais, étant donné que la hausse de la protection est six fois plus forte, le PIB chinois baisserait de 0,5 %.

Dans le scénario 2, le Canada et le Mexique sont épargnés par le protectionnisme américain. Ce scénario montre l'ampleur des enjeux pour ces deux pays, notamment pour le Mexique dont le PIB augmenterait de 2,7 % dans ce scénario alors qu'il diminuerait de 0,6 % dans le scénario 1.

Le scénario 3 décrit une guerre entre les États-Unis et le reste du monde. Cette guerre commerciale n'est pas totale puisqu'elle engage les États-Unis contre le reste du monde mais pas les pays de ce groupe entre eux. Pratiquement tous les pays y perdraient

**Tableau 3. Impact du scénario 3 sur le commerce bilatéral de biens en volume**  
en % à l'horizon 2035

		Importateur									
		Canada	Chine	AELE	Union européenne	Japon	Corée du Sud	Mexique	Afrique subsaharienne	Royaume-Uni	États-Unis
Exportateur	Canada	0,0	5,3	-1,3	1,0	2,2	2,5	9,3	0,9	1,7	-19,5
	Chine	26,5	0,0	6,6	6,9	5,8	6,2	23,5	4,9	7,1	-79,9
	AELE	21,1	-4,0	1,2	1,8	2,0	1,7	15,4	0,3	2,4	-14,5
	Union européenne	17,6	-2,9	1,1	1,1	1,1	1,0	14,0	-0,3	0,9	-11,3
	Japon	28,9	-2,2	2,6	2,0	0,0	1,5	17,0	0,2	1,8	-10,7
	Corée du Sud	29,6	-2,5	2,9	1,7	0,8	0,0	17,2	-0,2	1,5	-6,3
	Mexique	14,7	-7,5	-1,3	-2,5	-1,1	2,1	0,0	4,5	-0,7	-14,0
	Afrique subsaharienne	5,7	-0,7	1,8	0,9	0,7	1,0	9,9	0,2	1,7	-12,9
	Royaume-Uni	12,7	-2,8	1,1	1,1	0,8	0,8	12,4	-0,1	0,0	-9,1
	États-Unis	-29,4	-70,4	-24,4	-25,0	-26,4	-28,6	-30,4	-19,2	-19,5	0,0

Notes : les taux de variation du commerce bilatéral en volume sont obtenus en comparant en 2035 le scénario 3 (avec représailles) et le scénario de référence. AELE : Association européenne de libre-échange.

Source : calculs des auteurs à partir du modèle MIRAGE du CEPII.

en matière d'activité économique, avec des pertes importantes pour les États-Unis, le Canada, le Mexique et la Chine. Certains pays peuvent y gagner en prenant la place des États-Unis dans le commerce avec leur principal partenaire commercial : c'est le cas de l'AELE, qui bénéficierait d'un gain relatif de compétitivité par rapport aux États-Unis dans son accès aux marchés de l'Union européenne, du Canada et du Mexique.

Pour comprendre l'effet qu'aurait une telle guerre sur la géographie du commerce mondial, le tableau 3 présente l'impact de ce troisième scénario sur le commerce bilatéral de biens.

Cette guerre commerciale provoquerait un véritable découplage entre les États-Unis et la Chine en matière de commerce de biens. Les exportations en volume des États-Unis vers la Chine

baisseraient de 70,4 % et celles de la Chine vers les États-Unis de 79,9 %. La Chine réorienterait ses exportations de biens vers le Canada (+ 26,5 %), le Mexique (+ 23,5 %), le Royaume-Uni (+ 7,1 %), l'Union européenne (+ 6,9 %), l'AELE (+ 6,6 %). Les relations commerciales entre le Canada et le Mexique s'intensifieraient, les exportations de l'Union européenne et de l'AELE se réorienteraient vers le Canada et le Mexique.

Avec cette guerre commerciale, la part des États-Unis dans le commerce mondial de biens, d'environ 10 %, passerait d'un seul coup hors du régime multilatéral, donc en dehors d'un régime de non-discrimination commerciale, principe de base de l'OMC. Ce n'est pas neutre en matière d'efficacité économique, puisqu'un régime commercial non discriminatoire garantit qu'un pays s'approvisionne auprès des sources de production les plus compétitives.

Un élément non pris en compte dans cette modélisation est l'impact de la déconsolidation, de fait, des droits de douane sur l'investissement dans les infrastructures de commerce. En effet, la consolidation des droits de douane garantit pour un opérateur commercial le droit de douane maximum qu'il a à payer pour son accès à un marché, lui permettant de vérifier si l'investissement dans un nouveau réseau commercial est profitable ou non. Nul doute que les opérateurs commerciaux s'accommoderaient mal d'une incertitude à ce niveau.

On peut aussi imaginer les tensions politiques fortes qu'entraînerait ce cycle de décisions protectionnistes et de représailles : par exemple, l'Union européenne augmenterait le volume de ses importations en provenance de Chine de 6,9 % et baisserait le volume de ses exportations vers ce pays de 2,9 % (tableau 3), creusant un déficit bilatéral déjà substantiel. Un cas de figure similaire se présenterait pour les pays de l'AELE, ainsi que la Corée du Sud, le Japon, le Mexique et le Royaume-Uni. Ces tensions politiques bilatérales pourraient alimenter de nouvelles décisions protectionnistes.

Le système commercial multilatéral, incarné par l'OMC, est aujourd'hui en péril. C'est moins l'absence de libéralisation multilatérale significative du commerce mondial depuis la fin des accords de Marrakech en 2005 qui pose problème, que le non-respect de ses règles, une tendance qui s'amplifie ces dernières années. En outre, si l'ORD a longtemps été considéré

comme le « joyau de la couronne » (ainsi que l'avait déclaré Pascal Lamy en 2009 au XIV<sup>e</sup> anniversaire de l'OMC), ses dysfonctionnements récents sont dommageables et peuvent faire craindre de nouvelles politiques protectionnistes arbitraires.

L'hypothétique retour au pouvoir de Donald Trump en 2025 laisse imaginer une nouvelle guerre commerciale qui pourrait porter le coup de grâce à la crédibilité de l'OMC. L'absence d'une institution internationale régissant le commerce mondial sur une base multilatérale serait particulièrement désastreuse pour les pays de petite et moyenne taille, et pour ceux qui dépendent fortement de leurs relations commerciales avec un grand pays. Elle contribuerait à un découplage entre les États-Unis et la Chine dans le commerce de biens, à une exacerbation des rapports de force et à un accroissement de l'incertitude.

Pour repousser ces craintes et relever ces défis, l'OMC doit se réformer, en redéfinissant sa conception de la sécurité nationale, en exigeant davantage de transparence de la part de ses membres et en remettant au moins partiellement en cause sa règle stricte de consensus.

### Repères bibliographiques

---

- BOUËT A. [1998], *Le Protectionnisme. Analyse économique*, Vuibert, « Économie », Paris.
- BOUËT A. et LABORDE D. [2010], « Why is the Doha Development Agenda failing ? And what can be done ? A computable general equilibrium-game theoretical approach », *The World Economy*, vol. 33, n° 11, p. 1486-1516.
- [2019], « Plurilateral agreements : a promising trade liberalization modality ? », GTAP Conference, Varsovie.
- JEAN S., LABORDE D. et MARTIN W. [2010], « Formulas and flexibility in trade negotiations : sensitive agricultural products in the World Trade Organization's Doha Agenda », *The World Bank Economic Review*, vol. 24, n° 3, p. 500-519.
- MÉTIVIER J., BACCHETTA M., BEKKERS E. et KOOPMAN R. [2023], « International trade cooperation's impact on the world economy », *Journal of Policy Modeling*, vol. 45, n° 4, p. 713-744.
- WORLD TRADE ORGANISATION [2015], « Speeding up trade : benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement », *World Trade Report 2015*.

