



ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN

## COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DE LA SÉCURITÉ (ESC)

Sous-commission sur les relations  
économiques transatlantiques  
(ESCTER)

### LE SYSTÈME COMMERCIAL INTERNATIONAL EN PÉRIL : DE LA NÉCESSITÉ D'UN RETOUR AUX PRINCIPES FONDAMENTAUX

Rapport

par **Faik OZTRAK** (Turquie)  
Rapporteur

174 ESCTER 18 F fin | Original : anglais | 17 novembre 2018

## TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION .....	1
II.	MALENTENDUS COURANTS À PROPOS DES ÉCHANGES COMMERCIAUX.....	3
III.	LES ÉCHANGES COMMERCIAUX DANS L'OPINION PUBLIQUE.....	6
IV.	STRATÉGIES PROACTIVES À LONG-TERME FACE À L'ÉCONOMIE MONDIALE : LA DIMENSION ÉDUCATIVE .....	9
V.	UN RETRAIT OCCIDENTAL DE LA MONDIALISATION ET DE TOUT SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL EST-IL ENVISAGEABLE ? .....	10
VI.	RELATIONS COMMERCIALES ET SÉCURITÉ .....	18
VII.	RECOMMANDATIONS .....	20
	BIBLIOGRAPHIE .....	24

## I. INTRODUCTION

1. La sous-commission sur les relations économiques transatlantiques a été créée peu après la chute du mur de Berlin afin de veiller à ce que les problèmes commerciaux internationaux et transatlantiques restent en tête de l'ordre du jour de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. À l'époque, le raisonnement consistait à considérer que le système commercial libéral instauré après la seconde guerre mondiale avait non seulement contribué à une augmentation sans précédent de la prospérité des deux côtés de l'Atlantique, permis à des millions de gens d'échapper à la pauvreté et encouragé la diffusion des technologies et des idées, mais qu'il avait également renforcé la sécurité. Il apparut également que sécurité, démocratie et libre-échange se renforçaient mutuellement. La menace soviétique persistante avait d'ailleurs fortement encouragé les pays de l'Alliance à réfréner leurs différends commerciaux potentiels et à progresser résolument sur la voie de la libéralisation des échanges. Les fondateurs du système de Bretton Woods savaient pertinemment qu'au cours des années 1930, tout un éventail de mesures protectionnistes reposant sur le « chacun pour soi » avait contribué à la grande dépression, empoisonné les relations entre États et sans nul doute constitué un facteur essentiel du déclenchement de la seconde guerre mondiale. Leur désir de rejeter ces politiques s'est avéré visionnaire et très bénéfique.

2. À la fin de la guerre froide, la principale préoccupation, clairement exprimée par les membres de la délégation états-unienne auprès de l'AP-OTAN, était qu'en l'absence d'une menace soviétique permanente, les Alliés risquaient de se montrer moins enclins à réfréner leurs griefs commerciaux étriés. En conséquence, la volonté politique de défendre un ordre commercial ayant favorisé une telle prospérité s'en trouverait affaiblie. Cette préoccupation, qui motive depuis longtemps cette sous-commission, semble entièrement justifiée. L'économie mondiale est actuellement menacée à plusieurs égards. La campagne en faveur de la libéralisation des échanges connaît une myriade de revers et la situation pourrait se dégrader davantage encore. Nombreux sont les électeurs et les politiciens qui considèrent aujourd'hui que des échanges commerciaux générateurs d'emplois tuent en réalité les emplois plutôt que de les promouvoir. Aucun accord mondial sur la libéralisation des échanges commerciaux n'a été signé depuis 1995. Les États-Unis se sont retirés des pourparlers du Partenariat transpacifique (TPP) qu'ils dirigeaient, le Royaume-Uni quittera bientôt l'Union européenne et l'avenir de ses relations commerciales et financières avec l'UE est donc incertain, le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) entre les États-Unis et l'UE est gravement menacé et le récent sommet du G7 s'est achevé dans un climat d'animosité transatlantique sans précédent, suscité par les droits de douane sur l'acier et l'aluminium imposés par les États-Unis et la promesse de représailles de la part des partenaires commerciaux de ceux-ci.

3. En 2016, 571 des 771 mesures commerciales recensées par l'organisme de surveillance indépendant *Global Trade Alert* se sont avérées discriminatoires tandis que 200 seulement, allaient dans le sens de la libéralisation. Cette tendance s'est poursuivie en 2017, avec une augmentation de 26% de mesures commerciales prises par les États-Unis à l'encontre de leurs partenaires du G20 (Forum économique mondial, 2018). Ce n'est donc sans doute pas un hasard si l'OMC (Organisation mondiale du commerce) prévoit que le commerce mondial ne progressera que de 2,8% en 2018, marquant alors la cinquième année consécutive d'augmentation inférieure à 3%. L'accroissement des tensions commerciales nuit aussi fortement aux investissements transfrontaliers des entreprises dans le monde. D'après le dernier rapport de l'ONU sur les investissements dans le monde, les investissements étrangers directs ont reculé de 23% au niveau mondial en 2017. Les tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine et entre les États-Unis et l'UE semblent sous-tendre ce déclin (Donnan, juin 2018). Parallèlement, un sondage réalisé par *YouGov* et *The Economist* en 2016 a révélé que moins de la moitié des États-Uniens, des Britanniques et des Français considèrent la mondialisation comme une « force bénéfique » (Hu et Spence, 2017). Ce sentiment se reflète également dans le succès croissant des mouvements / partis populistes et ultranationalistes, qui remettent par ailleurs en question d'autres normes démocratiques libérales fondamentales.

4. En fait, c'est la notion même d'économie mondiale qui est remise en cause. Le commerce, l'immigration et les mouvements de capitaux transfrontaliers font tous l'objet d'une réaction de rejet populiste, qui rend l'avenir très incertain (Hu et Spence, 2017). Certains gouvernements occidentaux commencent à nuancer leur appui à la libéralisation des échanges commerciaux et semblent toujours plus circonspects face à la promesse de la mondialisation. L'administration Trump exprime ouvertement son scepticisme quant aux avantages du libre-échange et à la logique des accords commerciaux multilatéraux. Certains craignent qu'en l'absence de soutien de la part de la démocratie la plus solide de la planète, l'ordre commercial international ne bascule dans le protectionnisme et les échanges commerciaux encadrés. Pour la plupart des analystes, il est essentiel d'avoir une économie dominante en tête du libre-échange si l'on veut que celui-ci prospère. Fort heureusement, nombreux sont ceux qui, au sein du Congrès américain, soutiennent cette perspective de leadership de leur pays.

5. Par ailleurs, il est peu probable que l'Europe ou la Chine soient prêtes à représenter le principal promoteur d'un libre-échange mondial si les États-Unis devaient renoncer à ce rôle historique. La Chine conserve une dynamique mercantiliste très prononcée, même si, dans son discours, elle milite pour la préservation d'un ordre mondial ouvert. Elle ne respecte pas certaines des normes essentielles exigées par une économie dominante en tête du libre-échange, telles que la protection de la propriété intellectuelle et l'égalité de traitement pour les entreprises étrangères. Son système financier demeure sous-développé et vulnérable aux chocs. L'intensification du sentiment protectionniste est par ailleurs palpable dans certains pays de l'UE, sous l'effet de la stagnation économique dans certaines régions, de déséquilibres au niveau des ajustements budgétaires et des taux de change, de la crise migratoire et de la montée en puissance de politiques nationalistes. Et pour couronner le tout, l'un des plus fervents partisans européens du libre-échange, le Royaume-Uni, a choisi de quitter l'Union et ses opinions traditionnellement libre-échangistes seront bientôt absentes des débats internes de l'UE liés aux questions commerciales.

6. Les institutions internationales créées pour aider à régir l'ordre économique mondial sont également en crise. Des organisations comme le FMI, la Banque mondiale et l'OMC éprouvent des difficultés à ajuster leur politique aux difficultés économiques croissantes que rencontrent les pays en développement. Ces importantes institutions sont devenues la cible de forces politiques qui n'hésitent pas à les blâmer pour divers problèmes économiques plutôt que de renforcer leurs capacités afin qu'elles édictent des règles et puissent absorber efficacement les chocs qui secouent l'espace économique international (Hu et Spence, 2017).

7. Les échanges commerciaux et la mondialisation constituent des facteurs de rupture et de déstabilisation, malgré leurs contributions fondamentales à la prospérité. Il ne fait guère de doute, par exemple, que ces échanges soient en partie responsables des pertes d'emplois enregistrées dans les secteurs manufacturiers plus anciens des pays développés, même si ces pertes s'expliquent bien davantage par l'évolution technologique. Une étude états-unienne établit que les échanges commerciaux pourraient expliquer tout au plus 13% des pertes d'emplois dans le secteur industriel aux États-Unis, mais que tout le reste serait lié aux gains de productivité résultant de l'automatisation (Miller, 2016). La production manufacturière augmente dans de nombreux pays de l'OCDE, tandis que le nombre d'emplois dans ce secteur diminue en raison d'une productivité accrue alimentée par les progrès technologiques. Ceux-ci génèrent naturellement de nouvelles opportunités dans d'autres secteurs, mais les travailleurs plus âgés peuvent rencontrer des difficultés lorsqu'il s'agit de changer d'emploi, notamment lorsque les systèmes sociaux ou éducatifs sont inadéquats pour faciliter la transition.

8. Il ne s'agit évidemment là que d'une maigre consolation pour les millions de personnes qui perdent leur emploi dans les pays occidentaux et considèrent que les échanges commerciaux sont probablement à l'origine de leurs déboires. Entre 2000 et 2016, les États-Unis ont perdu près de 7 millions d'emplois manufacturiers, surtout dans le secteur des biens exportables. Au cours de la même période, ce sont les secteurs de biens et services non-exportables qui se sont avérés les plus dynamiques en termes de création d'emplois. Ils ont généré 25 millions d'emplois, dont une bonne

partie dans la catégorie des emplois moyennement ou peu qualifiés et faiblement rémunérés. Durant la même période, les salaires et les avantages sociaux ont stagné, tandis que les inégalités se sont très fortement creusées dans certains pays et que cette tendance se poursuit en dépit de la reprise économique mondiale (Hu et Spence, 2017). Dans les pays de l'OCDE, le revenu moyen des 10% les plus riches de la population est désormais 9 fois supérieur à celui des 10% les plus pauvres, contre 7 fois plus il y a 25 ans (OCDE, 2017). Dans certains pays, le choix de politiques fiscales moins progressives ne fera sans doute qu'exacerber le problème de l'équité provoqué par les changements technologiques, même si ce phénomène est souvent attribué à tort au système commercial.

9. On observe par ailleurs une concentration de la richesse sur le plan géographique. Un citoyen sur quatre dans les pays de l'OCDE vit dans des régions qui sont de plus en plus à la traîne en termes de revenus et de croissance de la productivité et où les possibilités d'évoluer vers des secteurs plus productifs sont très limitées. Ces problèmes risquent de s'accroître avec le temps. Les régions qui ont facilement accès aux services numériques ont tendance à être mieux loties d'un point de vue économique et peuvent mieux exploiter cet accès pour accroître la valeur ajoutée de leur production. En revanche, pour les régions qui en sont dépourvues, c'est l'inverse qui se produit. À terme cependant, l'économie numérique pourrait entraîner davantage de pertes d'emplois dans un nombre accru de professions. La crise financière mondiale qui a éclaté en 2008 a évidemment accéléré certaines de ces tendances. Elle a eu des effets négatifs non seulement sur la perception publique des échanges commerciaux, mais également sur la perception d'autres facettes de la mondialisation, comme l'immigration, les alliances, les flux financiers transfrontaliers, la coopération économique internationale, ainsi que les règles et organismes nécessaires pour gérer l'ordre économique mondial.

10. Les pays en voie de développement peuvent certainement avoir des raisons légitimes d'adopter une approche prudente face à la libéralisation des échanges, même si en faire un objectif et progresser vers une libéralisation bénéficient inévitablement aux pays émergents. Ceci étant, pour les pays en développement, la libéralisation des échanges peut entraîner des coûts d'ajustement comme la perte de revenus fiables pour l'État (tels que les tarifs douaniers), des chocs sur le marché du travail résultant d'une protection sociale insuffisante pour ceux qui perdent en contrecoup leur emploi, et le financement inadéquat des économies en restructuration soudainement exposées à la concurrence internationale. Relever ces défis exige des approches subtiles, séquentielles et bien planifiées de la libéralisation des échanges dans ces pays (Stiglitz et Charlton, 2005).

## **II. MALENTENDUS COURANTS À PROPOS DES ÉCHANGES COMMERCIAUX**

11. Les malentendus répandus dans l'opinion publique à propos du système commercial international permettent aux détracteurs du libre-échange de le blâmer pour toute une série de fléaux frappant les économies nationales. Parmi eux, on peut citer notamment l'idée selon laquelle certains pays en sortent systématiquement soit gagnants soit perdants. Cette vision du commerce comme un jeu à somme nulle est fondamentalement erronée et va à l'encontre de toutes les preuves d'avantages partagés qu'engendre le commerce. D'aucuns prétendent également que les déficits commerciaux sont, en soi, une mauvaise chose et qu'ils résultent essentiellement de politiques commerciales « déloyales » pratiquées par d'autres pays. Un autre argument souvent entendu consiste à dire que les régimes protectionnistes sont plus favorables aux travailleurs qu'un ordre commercial libéral ouvert. Enfin, il existe aussi un argument de sécurité nationale mercantiliste, qui prétend qu'un pays dépendant du système commercial international est, d'une manière ou d'une autre, moins en mesure d'agir de manière autonome et de défendre ses principaux intérêts de sécurité.

12. Aucun de ces arguments ne résiste à l'examen. David Ricardo a été le premier économiste à démontrer systématiquement que le commerce est globalement profitable à tous. Ses modèles, simples, mais très judicieux, ont montré que les échanges commerciaux permettent aux pays de se

spécialiser dans les biens qu'ils produisent le plus efficacement et d'importer ceux qu'ils produisent le moins efficacement. Si les échanges bénéficient au secteur commercial le plus efficient d'un pays et pénalisent son secteur le moins concurrentiel, ce pays dans son ensemble en sortira sans aucun doute gagnant s'il se spécialise dans les secteurs dans lesquels il excelle, importe les biens qu'il produit avec le moins d'efficacité et réaffecte capitaux et main-d'œuvre en conséquence. Au fil du temps, la modélisation économique est devenue beaucoup plus complexe, mais les considérations fondamentales de David Ricardo restent en grande partie valables aujourd'hui. Il n'est pas surprenant que les échanges commerciaux représentent un facteur incontestable de croissance économique dans des pays comme l'Inde, qui en sont venus à considérer que l'abaissement des tarifs douaniers peut s'avérer utile.

13. Les pays impliqués dans le système commercial peuvent, à moindre coût, consommer plus que s'ils fonctionnaient en autarcie. Les échanges élargissent en outre les marchés pour les biens produits localement, ce qui est profitable à la fois aux propriétaires de sociétés exportatrices et à leurs travailleurs. Mais il ne s'agit là que des effets les plus visibles. Il y a aussi des conséquences dynamiques et souvent masquées liées aux échanges. La participation à un ordre commercial libéral abaisse généralement le coût des intrants qui interviennent dans la fabrication des biens produits localement et qui peuvent ensuite être exportés. Dans une économie mondiale de plus en plus intégrée et solidarisée par des chaînes de valeur mondiales d'importance cruciale, les trois quarts des échanges impliquent aujourd'hui des entreprises qui achètent des intrants, des biens d'équipement ou des services intervenant dans leur production. Dans la pratique, nombre de grandes sociétés exportatrices sont également de gros importateurs et s'adjugent un énorme avantage concurrentiel en s'approvisionnant à l'international (OCDE, 2018).

14. Le commerce a également des effets non négligeables sur la productivité, car il donne libre cours à la concurrence, ce qui contribue à promouvoir l'organisation, l'information, la connaissance, la technologie et l'efficacité parmi les entreprises concurrentes. Les firmes qui opèrent dans des environnements plus autarciques sont bien moins susceptibles de se montrer innovantes, tout simplement parce qu'elles sont moins exposées à la concurrence et aux aléas du changement, et qu'elles profitent d'un accès à des marchés certes stables, mais non dynamiques. Les entreprises qui cherchent à élargir leur marché sont tout naturellement enclines à considérer les échanges comme potentiellement bénéfiques. Les consommateurs sont naturellement attirés par un choix diversifié de biens bon marché de haute qualité et devraient comprendre que la concurrence au niveau des importations a tendance à tirer les prix vers le bas et la qualité vers le haut. Lorsque des concurrents étrangers bénéficient d'avantages au niveau des prix et de la qualité, les firmes locales peuvent se voir contraintes d'accroître leur productivité si elles veulent rester concurrentielles. Cette dynamique non seulement procure des avantages à ces sociétés aux niveaux local et international, mais elle bénéficie également aux consommateurs. Si l'entreprise est plus productive, elle sera plus concurrentielle sur le marché international et parviendra à accroître ses ventes aussi bien sur le marché local qu'international. L'importation de biens n'entraîne pas à elle seule une amélioration au niveau rapport qualité/prix. La présence de biens étrangers à des prix concurrentiels sur un marché donné peut, elle aussi, inciter fortement les fabricants locaux à accroître leur compétitivité. Le protectionnisme produit l'effet inverse. Il incite moins les firmes locales à accroître leur productivité et réduit donc de plus en plus la capacité de vente sur le marché mondial de ces entreprises protégées. Les consommateurs sont confrontés à des prix plus élevés et le nombre d'emplois perdus augmente au fil du temps.

15. Il n'est dès lors guère étonnant que les économies ouvertes aient tendance à croître plus rapidement que les économies fermées. Les salaires et les conditions de travail sont généralement plus favorables dans les entreprises qui pratiquent le libre-échange. Par ailleurs, ouverture économique et accroissement de la productivité vont généralement de pair. Les régions où la productivité s'accroît ont en général tissé d'importants liens avec l'économie mondiale. Mais, peut-être, la preuve la plus manifeste de l'effet économiquement bénéfique des échanges commerciaux est que les pays - et par extension leurs entreprises et consommateurs - s'y rallient volontiers car ils y perçoivent des débouchés commerciaux qui n'existeraient tout simplement pas

dans un cadre strictement national. Les échanges sont donc l'expression ultime de la liberté commerciale. Récemment, l'OCDE a étudié un scénario où la Chine, l'Europe et les États-Unis s'imposeraient mutuellement des tarifs douaniers de 10% sur la totalité des marchandises échangées. Résultat, une diminution de 1,4% du PIB mondial et un recul de 6% des échanges commerciaux. L'étude a également démontré que les pays qui imposent des barrières commerciales sont ceux qui en subissent les plus lourdes conséquences.

16. Il est également totalement erroné d'affirmer que les déficits et excédents commerciaux résultent de pratiques déloyales. La balance commerciale est essentiellement déterminée par le taux d'épargne nationale. Un déficit commercial important indique simplement que l'épargne publique ou privée (ou les deux) est négative. Il s'agit là d'une identité comptable absolue. Le taux d'épargne nationale conditionne dans une large mesure la balance des comptes courants, dans laquelle est reprise la balance commerciale. Les États-Unis, par exemple, sont depuis longtemps un pays essentiellement consommateur, où l'épargne est faible (déficits publics importants), ce qui se reflète dans le déficit chronique de leur balance des comptes courants depuis 1981 (Irwin, 2016). Les États-Unis ont choisi de consommer plus qu'ils n'investissent et cette décision se reflète en partie dans une fiscalité peu élevée par rapport aux dépenses publiques, des emprunts importants sur les marchés de capitaux étrangers pour couvrir les déficits qui en résultent et un déséquilibre considérable de la balance commerciale. Réduire le déficit commercial nécessiterait dès lors à terme aux États-Unis un accroissement de l'épargne via une diminution de la consommation et des emprunts, par exemple en relevant le taux d'imposition et en comprimant les dépenses publiques. Cela pourrait entraîner des coupes sombres dans les déficits budgétaires substantiels, l'accroissement de l'épargne privée et publique, la diminution de la vente de bons du Trésor aux banques centrales étrangères (celles de la Chine et du Japon, par exemple) et/ou un relèvement significatif des taux d'intérêt.

17. En 2017, selon le département états-unien du commerce, le déficit commercial des États-Unis a augmenté de 12,1%, soit 61,2 milliards de dollars, pour atteindre 566 milliards de dollars, un record sur les neuf dernières années. Le projet de loi de finances pour 2018 devrait creuser davantage encore ce déficit, qui atteindra 1 000 milliards de dollars en 2020 d'après le Bureau du budget du congrès et la dette publique 20 000 milliards de dollars la même année (Wasson et McGregor, 2018). L'économie états-unienne croît par ailleurs à un rythme vigoureux, ce qui se reflète en partie dans l'importante demande des consommateurs et des entreprises pour les importations. Tous ces facteurs auront des conséquences majeures sur le déficit commercial, alors que les États-Unis s'apprêtent à entrer dans une période de forte désépargne, qui se traduira presque inévitablement par un afflux important de produits étrangers et une augmentation des emprunts à l'international (Tully, 2018). Les accords commerciaux bilatéraux et les nouveaux tarifs douaniers ne peuvent empêcher l'avènement de cette identité comptable fondamentale. Les mesures protectionnistes pourraient avoir pour effet d'aggraver le déficit commercial en augmentant les prix locaux et en réduisant davantage encore la compétitivité des exportateurs ou leur tendance à la délocalisation. En tout état de cause, les importantes baisses d'impôts sans diminution importante des dépenses publiques se traduiront par une hausse des importations de biens et services. Ce qui risque d'entraîner une augmentation de 5 à 6% du déficit commercial en 2018.

18. Certains trouvent peut-être paradoxal que la croissance aux États-Unis semble aller de pair avec l'augmentation de leur déficit commercial. Bien que le déficit des comptes courants du pays soit passé de 5,8% du PIB à 2,7% en 2009, des millions d'emplois ont été perdus au cours de la même période. Parallèlement, le Japon affiche des comptes courants excédentaires depuis 30 ans, mais son économie a connu une très faible croissance sur ces trois décennies. Depuis 2009, les États-Unis connaissent une reprise économique lente mais soutenue et le déficit des comptes courants est demeuré à un niveau raisonnable de 3% du PIB au cours de cette période. L'idée selon laquelle le pays est inondé d'importations depuis une décennie n'est donc pas fondée. Le déficit commercial va à présent augmenter, alors que le taux d'épargne diminue.

19. Certains pays en voie de développement qui connaissent une croissance rapide présentent souvent des déficits car ils doivent importer massivement des biens d'équipement pour soutenir leur décollage économique. Il ne s'agit pas là d'un signe de mauvaise santé économique. La corrélation directe entre excédents commerciaux et bonne santé économique globale relève davantage de la fiction que de la réalité. Le fait que les excédents ou les déficits soient ou non une bonne chose dépend en grande partie des conditions particulières qui prévalent dans un pays donné. La question la plus importante à se poser est peut-être de savoir si un déficit des comptes courants est viable à long terme et s'il reflète une économie fondamentalement saine de plus en plus productive ou une économie en proie à des difficultés structurelles.

20. Dans ce contexte, il convient de noter que les États-Unis bénéficient d'avantages uniques parce que le dollar reste la devise de réserve de prédilection dans le monde. Cela allège le poids des ajustements internes, puisque les banques centrales et d'autres acteurs économiques thésaurisent des dollars, même si le déficit des comptes courants états-unien atteint en permanence des niveaux qui, pour d'autres pays, seraient insoutenables. Un pays moins puissant présentant des déficits permanents des comptes courants connaîtrait en effet un rejet massif de sa monnaie. La place centrale du billet vert dans l'ordre monétaire international accorde cependant aux États-Unis plus d'influence et de souplesse qu'à d'autres pays confrontés à des déficits budgétaires et commerciaux à long terme.

21. Il convient de noter que l'Allemagne, l'économie européenne la plus dynamique, présente un profil macroéconomique et commercial très différent de celui des États-Unis. Il s'agit d'une économie au taux d'épargne très élevé, avec un secteur des exportations très concurrentiel. En 2017, les exportations allemandes ont progressé de 6,3% pour atteindre 1.280 milliards d'euros, alors que les importations augmentaient de 8,3% pour atteindre 1.030 milliards d'euros. L'excédent commercial a ainsi été ramené à 244,9 milliards d'euros par rapport au record de 248,9 milliards d'euros en 2016 (Samson, 2018). Comme l'euro a tendance à s'aligner sur le taux de change naturel de l'Allemagne, celle-ci bénéficie d'un avantage à l'exportation par rapport à certains de ses partenaires commerciaux de l'UE, pour lesquels une dévaluation n'est plus possible et qui présentent une productivité moindre tout en partageant la même monnaie. Cette discordance implicite entre les taux de change explique la réaction de rejet croissante du libre-échange dans certaines parties de l'Europe. L'administration Trump a également cité ce problème pour critiquer la position d'exportation de l'Allemagne.

### III. LES ÉCHANGES COMMERCIAUX DANS L'OPINION PUBLIQUE

22. Un rapide examen de la presse actuelle donne l'impression que l'opinion publique éprouve une grande méfiance face aux échanges commerciaux et n'accorde que peu voire aucune estime pour les avantages qu'ils apportent. Les sondages démentent toutefois cette impression. Même si le soutien états-unien aux échanges commerciaux a diminué assez brutalement durant la campagne présidentielle de 2016, peut-être en raison du discours de certains candidats des deux partis, l'opinion publique états-unienne a recommencé à se montrer plus ouverte aux échanges. Une enquête du *Pew Research Center* menée en avril 2017 a montré que 52% des États-Uniens estiment que les accords de libre-échange entre leur pays et d'autres nations sont une bonne chose, tandis que 40% pensent le contraire. Le soutien aux échanges commerciaux a atteint son niveau le plus bas en octobre 2016, quand seulement 45% de l'opinion publique y était favorable. En avril 2017, 44% des États-Uniens interrogés considéraient que les échanges commerciaux avaient probablement amélioré leur situation financière, tandis que 38% déclaraient que ces échanges avaient certainement ou probablement nui à leur situation. Ces chiffres ne diffèrent que légèrement par rapport à l'enquête de 2015 : les partisans des échanges commerciaux sont nettement plus nombreux qu'en 2010, lors de la récession mondiale ; 26% des personnes interrogées déclaraient que les accords commerciaux avaient amélioré leur situation financière, alors que 46% considéraient leur impact comme négatif (Jones, 2017).

23. Mais la mesure dans laquelle les échanges commerciaux sont devenus un enjeu partisan de la politique états-unienne constitue sans doute un facteur plus inquiétant. La position des électeurs a connu d'importantes fluctuations au cours des dix dernières années. En octobre 2016, 29% des républicains et de leurs appuis indépendants affirmaient que les échanges commerciaux étaient bons pour les États-Unis. Un an et demi avant ce sondage, ce chiffre était de 56%. En avril 2017, le soutien républicain aux échanges commerciaux était légèrement remonté pour atteindre 36%. Les démocrates en revanche ont désormais une opinion beaucoup plus favorable des échanges commerciaux et se distancient des sentiments protectionnistes. En avril 2017, 67% d'entre eux et de leurs appuis indépendants considéraient les accords de libre-échange comme une bonne chose pour les États-Unis, contre 59% en octobre 2016. Sous l'administration Bush cependant, les républicains soutenaient les échanges commerciaux bien davantage que les démocrates. En 2006 par exemple, 44% des républicains considéraient ces échanges comme bénéfiques pour leur situation financière, alors que 31% seulement des démocrates étaient de cet avis (Jones, 2017). Tout cela signifie qu'aux États-Unis, le soutien en faveur des échanges commerciaux peut fortement fluctuer en fonction de la sensibilité des dirigeants politiques, syndicaux et médiatiques.

24. Une large majorité des démocrates soutient désormais l'accord de libre-échange nord-américain (Aléna), tandis qu'une importante majorité des républicains déclare que cet accord commercial trilatéral est préjudiciable aux États-Unis. Il s'agit là du point de désaccord en matière commerciale le plus tranché au sein de l'opinion publique (Kull, 2017). De fait, 51% des États-Uniens interrogés en mai 2016 considéraient l'Aléna comme favorable aux intérêts de leur pays, par rapport à 74% des Canadiens et 60% des Mexicains. Il est important de noter qu'en 2016, le déficit commercial des États-Unis par rapport aux deux autres signataires de l'Aléna atteignait 74 milliards de dollars (Stokes, 2017), une source de profond malaise dans l'opinion publique états-unienne. Ce qu'on oublie souvent de signaler, c'est que ces flux commerciaux impliquent des entreprises états-uniennes qui transfèrent des composants d'un pays à l'autre, souvent plusieurs fois, dans le cadre de leur processus de fabrication.

25. Une enquête de l'université du Maryland publiée en octobre 2017 constate que la suppression réciproque des barrières commerciales entre les États-Unis et d'autres pays est largement approuvée et qu'une majorité est favorable au développement des échanges commerciaux et à l'abaissement de ces barrières. Une importante majorité soutient en outre les programmes d'aide aux travailleurs qui perdent leur emploi en raison des échanges commerciaux. Elle souhaite également que des normes de travail figurent dans les accords commerciaux. Un fossé générationnel apparaît par ailleurs, 67% des États-Uniens de moins de 30 ans et 58% des 30 à 49 ans considèrent les échanges commerciaux comme bénéfiques pour le pays. Seuls 41% des plus de 50 ans ont toutefois une opinion positive des échanges. Les aînés sont naturellement confrontés à davantage d'obstacles à l'heure de la reconversion et sont souvent mal préparés à s'adapter rapidement aux changements de carrière induits par la modification des conditions du marché. L'éducation constitue un autre facteur de division, 61% des diplômés du troisième cycle ont une vision positive des échanges commerciaux, alors que les opinions sont plus partagées parmi les non-universitaires. Ceci n'est pas surprenant, étant donné que les personnes peu qualifiées ont subi davantage de préjudices économiques ces dernières années.

26. L'opinion publique européenne sur les questions commerciales est également complexe et parfois contradictoire. Une enquête réalisée par YouGov en 2015 a révélé que, comme aux États-Unis, les Européens se montraient à la fois inquiets et sceptiques face aux échanges commerciaux. Bien que les gouvernements allemand et français soient en faveur du TTIP, 43% de l'opinion publique allemande considéraient qu'une plus grande libéralisation des échanges commerciaux avec les États-Unis serait préjudiciable au pays, alors que 26% pensaient le contraire. En dépit de l'attitude favorable au TTIP de leur gouvernement, 30% des Français étaient opposés à l'idée d'un accord, alors que 24% émettaient un avis favorable. En revanche, une forte majorité d'États-Uniens (68%) n'avait pas vraiment d'opinion sur le TTIP et quand c'était le cas, la question divisait. En ce qui concerne les avantages et inconvénients spécifiques des accords de libre-échange en général, les points de vue en 2015 des Français et des Allemands étaient partagés,

voire légèrement opposés. Les Britanniques se montraient plus favorables au libre-échange, 50% d'entre eux estimant que des politiques telles que l'abaissement des tarifs douaniers et des normes communes au niveau national et à l'étranger seraient favorables, plutôt que défavorables, aux entreprises britanniques. De même, 44% des Britanniques voyaient en outre l'accroissement des échanges commerciaux comme un facteur de soutien à l'emploi en général. Les Suédois, les Danois et les Finlandais partageaient cet optimisme (YouGov, 2015).

27. Les critiques les plus virulentes de part et d'autre de l'Atlantique viennent de ceux qui considèrent que l'ordre commercial international ne sert pas leurs intérêts personnels. Cette opinion est particulièrement marquée dans les secteurs où les emplois sont en forte diminution en raison de l'évolution des technologies et des marchés ou à cause de modèles commerciaux qui rendent ces emplois superflus. Dans ces secteurs, la rhétorique selon laquelle les échanges commerciaux entraînent un abaissement du niveau de vie et une plus faible croissance est couramment acceptée et répétée. Cela crée une brèche dans laquelle s'engouffrent les politiciens opposés aux échanges commerciaux. Même si, en réalité, c'est l'évolution technologique qui est à l'origine de la perte d'emplois, il est politiquement plus facile de rejeter la faute des difficultés économiques nationales sur les partenaires commerciaux. Ralentir l'évolution technologique n'est en revanche pas une fin en soi politiquement défendable. Les tarifs douaniers et la mise en place de barrières non tarifaires font toutefois partie de l'arsenal politique conventionnel de la plupart des États.

28. La théorie du commerce fournit une explication au mécontentement de certains groupes face à l'ordre commercial actuel. Dans une publication majeure de 1941, Wolfgang Stolper et Paul Samuelson constataient que, lorsqu'un pays relativement mieux nanti en capitaux commerce avec un autre relativement riche en main-d'œuvre, les deux partenaires sortent gagnants. Les détenteurs de capitaux dans le pays disposant de capitaux abondants sont cependant récompensés de manière disproportionnée, au détriment relatif du marché de l'emploi dans ce pays. En revanche, dans le pays à forte intensité de main-d'œuvre, c'est l'inverse qui se produit et ce sont les travailleurs qui bénéficient d'un retour disproportionné. Même si ce modèle cherche à simplifier une série de phénomènes très complexes, il existe des preuves d'un effet « Stolper-Samuelson » concret dans l'économie mondiale. C'est ainsi par exemple que dans une Chine riche en main-d'œuvre, les salaires ont fortement augmenté dans les régions côtières industrialisées depuis que le pays a ouvert son économie aux échanges commerciaux mondiaux. On dit souvent que, jamais auparavant, autant de gens ne sont sortis aussi rapidement de la pauvreté qu'en Chine au cours des 25 dernières années. En Occident, où l'on observe une forte intensité de capitaux, ce sont les travailleurs instruits et les détenteurs de capitaux qui bénéficient manifestement le plus des échanges commerciaux. Les travailleurs qualifiés dans les secteurs à forte intensité technologique ainsi que les universitaires se rangent dans la catégorie des bénéficiaires.

29. Ceci étant, on constate à quel point l'essor de la Chine sonne comme une bénédiction pour les économies occidentales, même si ses avantages ne sont pas partagés équitablement. Nombre d'entreprises occidentales tirent profit de leur accès au vaste marché chinois. Celles qui produisent en Chine peuvent également puiser dans une main-d'œuvre productive et les prix diminuent pour les consommateurs occidentaux. Le niveau relativement bas des salaires en Chine, la richesse de ses infrastructures et sa sophistication organisationnelle contribuent en outre à abaisser les coûts de production au niveau mondial. Mais de toute évidence, cela ne bénéficie pas aux travailleurs occidentaux, surtout s'ils sont en concurrence directe avec la main-d'œuvre chinoise. Qui plus est, comme beaucoup de travailleurs occidentaux déplacés se trouvent dans des régions à forte concentration d'anciennes industries (textile, vêtements, acier, meubles), des régions entières, comme certaines parties du *Middle West* américain ou les anciennes régions industrielles d'Europe, sortent perdantes de la concurrence des producteurs des pays à faible coût de main-d'œuvre comme la Chine.

30. Une publication fréquemment citée, signée de David Autor du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), David Dorn de l'université de Zurich et Gordon Hanson de l'université de Californie à San Diego indique que 44% du déclin de la production manufacturière aux États-Unis

entre 1990 et 2007 peut être attribué à la concurrence des importations chinoises. Entre 1992 et 2008, 20 à 40% du déficit des comptes courants états-uniens peut être attribué aux échanges commerciaux avec la Chine, les importations de celle-ci étant très loin d'égaliser ses exportations vers les États-Unis. Cette publication souligne que « l'ajustement des marchés locaux du travail est extrêmement lent, les salaires et les taux de participation de la main d'œuvre ayant fortement diminué et le taux de chômage étant demeuré élevé durant au moins une décennie après le début du choc commercial chinois. Les travailleurs exposés connaissent une plus grande mobilité et une diminution de leurs revenus sur la durée de leur carrière. Au niveau national, comme il fallait s'y attendre, l'emploi a diminué dans les industries états-uniennes plus exposées à la concurrence des importations, mais les nouveaux emplois compensatoires dans d'autres secteurs tardent à se matérialiser » (Autor et al., 2016). L'étude indique l'existence d'un lien entre les pertes d'emplois dans les anciens secteurs industriels et les échanges commerciaux avec la Chine. Ces pertes d'emplois sont survenues principalement alors que les importations chinoises vers les États-Unis montaient en flèche. Il est toutefois intéressant de noter que la part des marchandises chinoises sur le marché états-unien est demeurée stable depuis 2010, alors que le taux de croissance économique de la Chine ralentit considérablement avec l'arrivée à maturité de l'économie, l'augmentation des coûts salariaux et le vieillissement de la population. C'est pourquoi il se pourrait fort bien que la balance commerciale entre les deux pays ait déjà connu ses plus grands changements (Irwin, 2016). À cet égard, le fait que la Chine soit l'un des principaux acquéreurs de bons du Trésor états-uniens n'est pas fortuit. Les prêts chinois contribuent à financer les déficits budgétaires états-uniens, mais également la dépréciation du renminbi par rapport au dollar, ce qui se reflète à son tour dans le déficit des comptes courants états-uniens.

31. Malheureusement, pour les travailleurs occidentaux moins qualifiés, le segment le plus dynamique du marché de l'emploi exige des niveaux d'éducation élevés. Les travailleurs moins qualifiés sont les plus touchés par la mondialisation de l'économie. Comme nous l'avons dit, de nombreuses pertes d'emplois sont également liées à l'évolution technologique et aux gains de productivité impliquant des pertes massives d'emplois. Politiquement parlant, il est toutefois beaucoup plus difficile de fulminer contre la technologie que de se plaindre des pratiques commerciales déloyales de pays étrangers. Il existe donc une tendance de part et d'autre de l'Atlantique à blâmer excessivement les échanges commerciaux pour les déboires que subissent les travailleurs industriels occidentaux depuis une vingtaine d'années, et à écarter les arguments qui concernent les avantages de ces échanges. Ceux-ci comprennent toutefois les bénéfices que retirent les consommateurs qui paient moins cher pour un plus large éventail de biens et de services disponibles grâce aux échanges commerciaux, des gains de productivité dynamiques, une diminution du prix des intrants, la création d'emplois dans les secteurs émergents et la compétitivité globale du secteur des exportations.

#### **IV. STRATÉGIES PROACTIVES À LONG-TERME FACE À L'ÉCONOMIE MONDIALE : LA DIMENSION ÉDUCATIVE**

32. Un certain nombre de pays européens répondent au bouleversement du marché du travail en redistribuant les revenus via le système fiscal, des programmes de sécurité sociale, et le soutien à l'éducation et à la formation professionnelle. Ces politiques contrebalancent en partie les effets distributifs liés au maintien d'une économie ouverte en réaffectant certains des gains issus des échanges commerciaux via les budgets publics. Il est intéressant de noter que dans les pays qui adaptent leur position pour bénéficier de ces échanges tout en répartissant une partie au moins des gains qui en sont issus, la résistance au libre-échange est moins grande que dans les sociétés qui ne poursuivent pas ce genre de politique. Les gouvernements peuvent adoucir les effets les plus perturbateurs de l'économie mondiale en redistribuant une partie des gains qu'elle génère à l'ensemble de la communauté. Ils parviennent aux meilleurs résultats lorsque cette redistribution partielle vise avant tout à accroître la productivité et la flexibilité des travailleurs tout en améliorant la compétitivité internationale. L'action publique adéquatement calibrée peut chercher à s'assurer que la société soit en meilleure position pour faire face à la mondialisation et aux rapides

changements technologiques, managériaux et de l'éducation qui doivent être mis en œuvre pour lui permettre de prospérer tout en acceptant les inévitables changements.

33. Un important rapport de l'OCDE intitulé « Comment rendre le commerce mondial bénéfique pour tous » constitue une sorte de recueil des bonnes pratiques pour les gouvernements désireux d'assurer le plus large partage possible de certains des bénéfices issus des échanges commerciaux de manière à accroître la productivité. Ce rapport explique qu'assurer le réemploi et un revenu de base par le biais de systèmes d'assurance-chômage et d'un programme dynamique au niveau du marché du travail, renforce non seulement le soutien de l'opinion au libre-échange, mais peut également aider le pays à prospérer sur les marchés internationaux, pourvu que ces politiques soient correctement calibrées. Des études de l'OCDE indiquent que l'approche la plus efficace consiste à généraliser ces politiques plutôt qu'à les réserver uniquement aux travailleurs déplacés. Cela permet à l'État d'échapper au problème consistant à déterminer avec précision quels sont les travailleurs qui vont perdre leur emploi en raison des échanges commerciaux, tout en fournissant un minimum de protection sociale et de soutien à ceux qui sont écartés du marché du travail et qui cherchent à retrouver un emploi (OCDE, 2017). L'éducation joue manifestement un rôle essentiel en la matière et la manière dont la société structure son système éducatif à long terme conditionnera une gestion efficace de l'économie dans un environnement toujours plus mondialisé. Sous l'effet de la technologie, des communications, de la migration, du changement climatique, des échanges commerciaux et des investissements, le monde devient de plus en plus « petit ». Les étudiants de tous âges doivent désormais acquérir compréhension culturelle, compétences linguistiques, cognitives et sociales, connaissances fondamentales et maîtrise technologique pour prospérer dans une économie en rapide évolution.

34. Pour de nombreux pays, cela exige une actualisation des systèmes éducatifs nationaux et locaux, afin que les étudiants et les « stagiaires » plus âgés acquièrent les capacités cognitives et critiques, ainsi que les compétences sociales et la mentalité requises pour les aider, et aider leur société, à prospérer dans un environnement de plus en plus international (OCDE, 2017). Un objectif qui est assurément difficile à atteindre, par exemple dans des communautés isolées et loin des frontières. Cependant, ces communautés n'en sont pas moins affectées par l'évolution des marchés internationaux et leurs systèmes éducatifs doivent préparer les étudiants issus de tous les milieux sociaux à ces changements. L'éducation ne doit en outre plus être considérée comme l'apanage des jeunes. Dans une économie mondiale qui évolue à un rythme accéléré, elle doit se poursuivre tout au long de la vie, faute de quoi il existe un risque d'exacerbation des divisions sociales et générationnelles, ainsi que d'élargissement du fossé entre les régions qui ont intégré avec succès l'économie mondiale et celles qui la perçoivent comme une menace dont il vaut mieux se tenir à l'écart. Il va sans dire que cette seconde attitude, qui se rapproche d'une « politique de l'autruche », est vouée à l'échec.

## **V. UN RETRAIT OCCIDENTAL DE LA MONDIALISATION ET DE TOUT SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL EST-IL ENVISAGEABLE ?**

35. Il ne fait guère de doute que l'ordre commercial international a longtemps été le fruit d'un intérêt partagé par les deux côtés de l'Atlantique pour le libre-échange, la stabilité monétaire internationale et les règles du jeu communément admises. Le système de Bretton Woods et les institutions nécessaires à son soutien se sont révélées très efficaces, non seulement en transformant ces aspirations en réalité, mais aussi en fournissant un vecteur pour la participation de nombreux autres pays audit système. L'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) s'est finalement transformé en Organisation mondiale du commerce (OMC) et le Fonds monétaire international (FMI) est devenu une institution dédiée à la préservation de la stabilité monétaire mondiale après la fin de la convertibilité du dollar en or. Toutefois, alors que certains acteurs occidentaux ne manifestent plus l'optimisme qui imprégnait jadis leurs politiques économiques, l'essor de nouveaux centres de pouvoir économique mondial et que se développent des flux beaucoup plus importants de capitaux privés et des chaînes de valeur complexes régissant les flux

commerciaux, l'ancien ordre commercial international change de manière fondamentale. L'essor de nouvelles puissances économiques modifie par ailleurs l'échiquier stratégique. Des pays comme la Chine semblent désormais se préparer à assumer des rôles de leadership à leurs propres conditions, sur base de « leurs » valeurs et non plus de celles de l'Occident.

36. Le retrait des États-Unis des pourparlers du Partenariat transpacifique donne à la Chine, au moins en partie, la possibilité de devenir l'arbitre de l'ordre commercial et monétaire en Asie de l'Est. La Chine demeure engagée dans un type de mondialisation qui diffère de manière importante des concepts occidentaux traditionnels relatifs à cette notion. Elle joue un rôle essentiel en encourageant la création de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, ainsi que de la Nouvelle banque de développement, et en promouvant ses intérêts commerciaux en Europe par le biais de son initiative La Ceinture et la Route. Le problème pour l'Occident est que la Chine reste un pays en développement, antidémocratique de surcroît. Son attitude à l'égard du monde en développement tend à être transactionnelle et elle est loin d'avoir assimilé la notion de rôle d'hégémonie bienveillante. Ceci exige parfois de sacrifier l'intérêt national immédiat pour préserver l'ensemble du système, un rôle assumé par le Royaume-Uni au XIX<sup>e</sup> siècle et très efficacement joué par les États-Unis dans l'après-guerre. La Chine semble continuer à appréhender les échanges commerciaux comme un jeu à somme nulle et le fait qu'elle cherche souvent à acquérir les technologies développées par l'Occident suivant des voies qui violent les normes commerciales internationales indique qu'elle n'est pas prête à jouer un rôle de leadership systémique. La Chine est en outre confrontée à de formidables difficultés structurelles, ainsi qu'à des problèmes politiques intérieurs potentiels qui continueront de détourner son attention. Sa monnaie n'est pas totalement convertible, son marché des capitaux est insuffisamment développé, son système bancaire est vulnérable, manque de transparence et il est sujet à des interférences politiques. Pour de nombreux analystes, les politiques commerciales chinoises peuvent apparaître comme ouvertement mercantilistes. La Chine est donc perçue avec divers degrés de méfiance par certains de ses voisins, qui ne croient pas tous en la possibilité d'une « montée [en puissance] pacifique », d'autant que celle-ci revêt une forme ouvertement militaire dans le Pacifique. Le rapide accroissement du potentiel militaire de Beijing et ses revendications très contestées sur les mers de Chine orientale et méridionale ont d'ailleurs tendance à renforcer ces préoccupations.

37. Alors qu'il serait actuellement difficile pour la Chine de s'affirmer comme cheffe de file systémique de l'ordre commercial international, les États-Unis modifient également leur approche. Dans l'après-guerre, les États-Unis encourageaient une vision multilatérale en faveur d'un système commercial international promettant une diminution des entraves au libre-échange. Cette vision n'est plus d'actualité. Le président Trump, son conseiller Peter Navarro, directeur du conseil national du commerce à la Maison Blanche et le secrétaire au commerce Wilbur Ross évoquent la possibilité de remplacer le système commercial multilatéral par une série d'accords commerciaux négociés bilatéralement. Donald Trump a déclaré à Paul Gigot du *Wall Street Journal* : « Nous nous sommes également retirés du Partenariat transpacifique, ouvrant la voie à de nouveaux accords commerciaux individualisés qui protègent et défendent les travailleurs états-uniens. Et croyez-moi, nous allons conclure une foule d'accords commerciaux. Mais ils seront bilatéraux et pas un gros fourre-tout » (Gigot, 2017). Si l'administration Trump emprunte réellement cette voie - mais il n'est pas certain que ce discours se traduise pleinement dans les faits - cela marquera un changement fondamental dans l'approche états-unienne de la politique commerciale (Gertz, 2017).

38. Ce discours opposé au libre-échange s'est transformé en politique le 8 mars lorsque, en dépit de vives protestations de dirigeants républicains du Congrès, l'administration Trump a invoqué - fait assez rare - une dérogation au titre de la sécurité nationale pour imposer de nouveaux tarifs douaniers sur les importations d'acier et d'aluminium vers les États-Unis. Le Canada et le Mexique en ont été initialement exemptés dans l'attente du résultat de la renégociation de l'Aléna. L'UE a également bénéficié d'une exemption temporaire dans l'attente d'une sorte d'accord sur l'acier et l'aluminium. Celui-ci n'a pu être atteint et, fin mai, les États-Unis ont imposé des droits sur l'acier et l'aluminium européens, canadiens et mexicains. L'UE a fait part de sa volonté de discuter des questions d'accès aux marchés dans l'intérêt des deux parties, tout en précisant qu'en tant que

partenaire et amie de longue date des États-Unis, elle refusait de négocier sous la menace. Une série de mesures de rétorsion ont été adoptées contre des marchandises états-uniennes. La Corée du Sud est pour sa part parvenue à atteindre un accord préliminaire pour une exemption permanente des droits sur l'acier, car elle a accepté de limiter ses exportations d'acier vers les États-Unis à 70% du volume moyen des trois années précédentes (Cassella, 2018).

39. Le Canada, le Mexique, le Japon et l'UE fournissent ensemble environ la moitié du métal importé par les États-Unis. En août, le président Trump a doublé les droits sur les importations d'acier et d'aluminium turcs dans le cadre d'un autre différend. Cette décision représente une nette escalade de la pression sur le système des échanges mondiaux et a des conséquences négatives sur les relations transatlantiques et hémisphériques au sens large. Les droits de douane ont eu un effet immédiat sur le commerce mondial de l'acier. Les utilisateurs d'acier importé, dont les secteurs états-uniens de l'automobile et de la construction, paient également un lourd tribut à la suite de cette décision.

40. Les retombées économiques se sont multipliées, en raison des inévitables contre-mesures frappant les marchandises états-uniennes. Le Mexique, par exemple, a annoncé des tarifs de représailles allant de 15 à 25% sur le bourbon, les pommes, les pommes de terre, le fromage et le porc (Webber, et. Al., 2018). Anticipant les droits états-uniens, l'UE avait déjà préparé une liste de produits qui seraient soumis à une augmentation des tarifs douaniers. En juin, la Commission européenne a signalé qu'elle appliquerait des droits sur une série de marchandises états-uniennes, telles que le whisky, les motocyclettes et les bateaux de plaisance. Des droits sur des produits états-uniens d'une valeur de 2,8 milliards d'euros sont entrés en vigueur en juin 2018.

41. Dans le cadre du plan de l'UE, que celle-ci déclare conforme aux règles de l'OMC, pratiquement tous les produits états-uniens de sa liste sont soumis à un droit de 25%. L'UE estime qu'à eux seuls, les droits états-uniens sur l'acier et l'aluminium représenteront 6 milliards d'euros de pertes au niveau de ses exportations. Le vice-président de la Commission en charge de la politique commerciale a déclaré que Bruxelles considère que le problème résulte du président et non pas du congrès états-unien, déclarant : « Lorsqu'on écoute les parlementaires des deux partis ou les hommes d'affaires états-uniens, on constate qu'ils conservent la position traditionnelle que les États-Unis ont toujours adoptée. Le problème est donc fortement lié à l'administration » (Brunsden, juin 2018). Le Canada et l'UE objectent vigoureusement à l'invocation de la sécurité nationale pour justifier les droits états-uniens, d'autant qu'ils sont de proches alliés des États-Unis. La ministre canadienne des affaires étrangères Chrystia Freeland a qualifié de « franchement absurde » l'argument de la sécurité (Swanson, 31 mai 2018). La décision d'appliquer des droits sur l'acier complique en outre les relations entre les États-Unis et le Canada, de même que les négociations en cours dans le cadre de l'Aléna. Le Canada a annoncé des contre-mesures frappant ses 16,6 milliards de dollars canadiens d'importations d'acier, d'aluminium et d'autres produits états-uniens, soit le même montant que les exportations canadiennes 2017 affectées par les droits états-uniens. Le Canada et l'UE contesteront par ailleurs la décision états-unienne devant l'OMC en tant qu'invocation illégale de l'exception sur la sécurité nationale – article XXI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

42. L'administration Trump a également annoncé qu'elle projette d'entreprendre une enquête aux termes du « chapitre 232 » sur le commerce des automobiles. La perspective d'imposition de 25% de droits d'importation sur les voitures serait beaucoup plus désastreuse que les tarifs sur l'acier, d'autant qu'elle entraînerait de fortes représailles (Brunsden et Donnan, 2018). Les États-Unis importent des voitures pour un montant annuel d'environ 190 milliards de dollars (Donnan, juin 2018). En juillet, la Commission européenne a annoncé que si l'administration Trump devait donner suite à ses menaces d'imposer des droits punitifs sur les importations d'automobiles, elle pouvait s'attendre à des représailles mondiales sur des biens états-uniens d'une valeur approchant les 300 milliards de dollars dans de multiples secteurs. Cette annonce est intervenue après que Donald Trump a déclaré : « L'Union européenne est peut-être aussi mauvaise que la Chine, simplement plus petite. » Il a ajouté « C'est terrible ce qu'elle nous fait », en référence aux tarifs

douaniers européens appliqués aux automobiles. L'UE a averti que si les États-Unis devaient imposer des droits sur les automobiles, ils plongeraient l'économie mondiale dans une guerre commerciale très coûteuse qui frapperait le secteur automobile états-unien - représentant 4 millions d'emplois. L'ambassadeur de l'UE à Washington a témoigné en audience publique du fait que l'Union estime que l'enquête sur l'acier et l'aluminium aux termes du chapitre 232 actuellement en cours manque de légitimité et de faits concrets et qu'elle conduira à une violation du droit international par les États-Unis.

43. D'autres acteurs importants sont également résolument opposés aux décisions présidentielles. General Motors a averti que des droits sur les voitures américaines augmenteraient le prix de celles-ci de plusieurs milliers de dollars, au détriment de leur compétitivité et au prix de nombreuses pertes d'emplois aux États-Unis. Les constructeurs automobiles européens représentent 25% de la production états-unienne et une grande partie de leur production est exportée hors des États-Unis (Brunsden, juillet 2018). Sur les quelque 6 millions de voitures exportées par l'Europe en 2016, plus d'un million ont été achetées par les États-Unis, soit un peu plus de 16% du total. Les États-Unis représentent le plus grand marché d'exportation d'automobiles de l'UE. Sur les 53,6 milliards de dollars représentés par les exportations de voitures états-uniennes en 2016, 11,8 milliards de dollars ont été générés sur le marché de l'UE, soit quelque 22% du total de ces exportations (Turak, 2018).

44. Le président Trump se plaint que l'UE défavorise les voitures construites aux États-Unis, faisant valoir que celles-ci sont soumises à des droits de douane de 10% sur le marché européen alors que le droit acquitté pour les voitures construites en UE pour entrer sur le marché états-unien n'est que de 2,5%. Cette disparité pourrait être résolue par des négociations. La commissaire européenne au commerce Cecilia Malmström et le Japonais Hiroshige Seko ont averti que, si l'administration Trump devait appliquer cette mesure, cela pourrait entraîner la fin du système de commerce multilatéral reposant sur des règles (OMC). Un autre risque existe : d'autres industries états-uniennes pourraient s'inspirer de cette mesure pour rechercher une protection du même type en invoquant des raisons de sécurité nationale. Cela ouvrirait naturellement la voie à une vague de mesures protectionnistes qui entraîneraient à leur tour des représailles, tout cela aux dépens d'un ordre commercial libéral mutuellement enrichissant (Lynch et Paletta, 28 mai 2018).

45. Bien qu'il existe un écart entre les droits de douane états-uniens et européens sur les automobiles, les tarifs douaniers états-uniens et européens sont pratiquement similaires pour un large éventail de produits. En 2017, les États-Unis ont enregistré un déficit commercial d'environ 152 milliards de dollars avec l'UE, contre 146 milliards en 2016. Les premières indications permettent de penser que ce déficit sera plus élevé encore en 2018, en raison de la forte croissance états-unienne et des réductions d'impôts (United States Census). Le décalage par rapport aux taux d'épargne relatifs explique l'ampleur de ce déficit.

46. Les tensions commerciales présentent en outre une dimension idéologique. Le président Trump qualifie le multilatéralisme inhérent à l'Union européenne comme étant à l'opposé de sa vision nationaliste des échanges et se plaint qu'il empêche les États-Unis de négocier de manière bilatérale avec les différents pays européens, bien que la lutte contre la stratégie du « diviser pour régner » par le biais de la construction d'un marché commun représente depuis longtemps un grand principe du projet européen. Il s'agit également d'une ambition soutenue par les États-Unis, comme l'atteste leur large intérêt stratégique pour une Europe forte, unie, sûre d'elle et ouverte.

47. À la fin du mois de juillet, le président Trump et le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker sont parvenus à un accord pour mettre fin au jeu de « un prêté pour un rendu » tarifaire et entamer des pourparlers afin d'abaisser les droits de douane et autres barrières commerciales, un processus déjà en cours dans le cadre des négociations du TTIP. Le monde des affaires des deux côtés de l'Atlantique soutenait fermement ces pourparlers, qui ont néanmoins été suspendus en 2016. Les nouveaux pourparlers entre les États-Unis et l'UE sont censés parvenir à un abaissement des tarifs douaniers et autres barrières commerciales, telles que les obstacles

bureaucratiques aux échanges de produits industriels et les réglementations contradictoires sur les médicaments et les produits chimiques. Il est de bon augure que les deux parties se soient, temporairement du moins, éloignées du bord de l'abîme, aient mis fin à l'imposition de nouveaux tarifs douaniers et rejoint la table des négociations (Swanson et Ewing, 2018). Les enjeux sont élevés. En 2017, les entreprises états-uniennes ont exporté 283 milliards de dollars de marchandises vers l'UE, soit le double de ce qu'elles ont exporté vers la Chine. Les consommateurs états-uniens ont acheté pour 435 milliards de dollars de marchandises exportées par l'Union (Lynch et Paletta, 30 mai 2018). Les investissements aux États-Unis de 27 pays de l'UE ont totalisé 259,6 milliards de dollars en 2017, contre 439,5 milliards en 2015, alors que le Canada a investi 66,2 milliards de dollars en 2017 (DW, 2017). L'UE et le Canada sont donc des investisseurs essentiels sur le marché états-unien et le risque d'une guerre commerciale suscite de graves préoccupations des deux côtés de l'Atlantique.

48. Les échanges au niveau des services numériques posent un défi critique pour les décideurs et les négociateurs, car la politique dans ce domaine concerne directement les préférences sociales et culturelles. Le secrétaire au commerce Wilbur Ross a récemment prétendu que le régime général de protection des données de l'UE a des implications protectionnistes. Ce régime exige que toutes les entreprises qui utilisent des informations privées sur les consommateurs demandent la permission explicite de ceux-ci lorsque ces données sont collectées et accordent aux utilisateurs du web le droit d'en télécharger une copie ou de les faire effacer. Les entreprises qui ne respectent pas ces règles sont passibles de lourdes amendes. Les autorités européennes ont déjà entamé plusieurs enquêtes sur des entreprises états-uniennes susceptibles d'être en infraction. L'Europe a une préférence très marquée pour la protection de la vie privée et l'attrait d'une telle protection gagne du terrain aux États-Unis également, surtout après les révélations sur la manière dont Cambridge Analytica et d'autres firmes dont des fabricants de smartphones ont utilisé des données privées récoltées sur des comptes Facebook sans le consentement des utilisateurs (Dance et. al., 2018). Il n'en demeure pas moins qu'un fossé culturel existe au niveau de la protection de la vie privée et il convient de noter à quel point les préférences contradictoires des électeurs et des consommateurs peuvent, en elles-mêmes, générer des tensions commerciales. Le sujet peut être délicat pour les négociateurs commerciaux des gouvernements chargés de traiter ces questions complexes.

49. Un troisième domaine de graves tensions commerciales transatlantiques est lié à la décision de l'administration Trump de se retirer de l'accord nucléaire avec l'Iran et de réimposer des sanctions à ce pays, ainsi qu'aux entreprises non états-uniennes qui continuent à commercer avec l'Iran. Dans la pratique, cela signifie que les entreprises européennes qui continuent à entretenir des relations commerciales avec ce pays se verront refuser l'accès au système financier états-unien. Cette décision a suscité des plaintes vigoureuses en Europe liées à l'extraterritorialité et exacerbé plus encore les tensions commerciales croissantes au sein de l'Alliance. La Commission européenne, résolue à soutenir l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien aussi longtemps que l'Iran en respecte les termes, a annoncé des plans de paiement direct pour le pétrole à la banque centrale iranienne et pour relancer une « loi de blocage » des années 1990 qui permet aux entreprises d'ignorer les sanctions états-uniennes sans conséquences pour l'Europe. Cette loi empêcherait les tribunaux européens de prononcer des jugements relatifs à l'application des sanctions états-uniennes. Elle permettrait également aux entreprises d'obtenir des dommages - résultant de sanctions - de la personne qui les a causés et d'offrir des lignes de crédit en euros pour le dédommagement suite à ces sanctions. Cela ne sera toutefois probablement pas suffisant pour encourager les grandes entreprises européennes à commercer avec l'Iran, car nombre d'entre elles sont actives aux États-Unis et se retireront de leur plein gré de ce pays plutôt que de renoncer au marché états-unien. C'est ainsi que la compagnie pétrolière française Total se retirera des champs gaziers iraniens de South Pars à moins que les autorités états-uniennes ne lui accordent une dérogation (Peel, 2018). En revanche, le constructeur automobile français Renault, qui ne vend pas de véhicules aux États-Unis, demeure en Iran en dépit des sanctions. Les entreprises européennes redoutent que l'Asie s'apprête à s'emparer du marché iranien si les États-Unis parviennent à en chasser les firmes européennes (Fleming, 2018). La question est désormais devenue source de tension transatlantique.

50. Une autre crise liée aux sanctions est apparue dans le cadre du différend bilatéral entre les États-Unis et la Turquie à propos du sort d'un pasteur états-unien détenu dans une prison turque à la suite d'accusations de terrorisme, accusations qualifiées de « sans fondement » par des responsables états-uniens. En août, le président Trump a doublé les droits sur les importations d'acier et d'aluminium turcs et directement lié cette décision au différend. Cela n'a fait que renforcer l'opinion de nombreux analystes, qui pensent que les sanctions commerciales servent désormais d'outil de coercition en matière d'affaires étrangères. Cette tendance alimente le pessimisme quant à la viabilité de l'ordre commercial mondial actuel et quant à sa vulnérabilité face aux politiques à court terme (Kwong, 2018).

51. Les dirigeants du monde des affaires états-unien s'inquiètent de plus en plus des tensions croissantes avec des partenaires et alliés commerciaux essentiels. Myron Brilliant, vice-président exécutif de la chambre de commerce états-unienne, a averti du risque d'aliéner les alliés et d'un effet de boomerang potentiel pour l'économie des États-Unis. Ces mêmes dirigeants, à l'exception de ceux de l'industrie de l'acier et de l'aluminium, sont conscients que les droits frappant ces deux métaux entraînent une augmentation des prix d'une série de produits dans les secteurs de l'automobile, des boissons, des équipements agricoles et de l'emballage alimentaire. L'industrie sidérurgique états-unienne s'oppose avec succès aux centaines de demandes d'exemption qui émanent d'entreprises états-uniennes dépendant d'aciers spéciaux importés (Tankersley, 2018). Il convient de rappeler que les droits sur l'acier imposés par le président George W. Bush en 2002 ont entraîné la perte de pas moins de 200 000 emplois aux États-Unis dans les secteurs concernés (Time Magazine, 2018). De nombreux industriels ont alors été confrontés à des difficultés pour trouver de l'acier spécial ou avec la haute qualité nécessaire à la fabrication de leurs produits et ont été contraints de recourir à l'importation de pièces finies et/ou à la délocalisation de leurs usines à l'étranger (Global Steel Trade Monitor, 2017). L'augmentation du coût de l'acier et les représailles des partenaires commerciaux des États-Unis entrent en ligne de compte pour la prise de certaines décisions, telles que celle de Harley Davidson de délocaliser une partie de sa production. D'après un rapport récent de *Trade Partnerships Worldwide*, un consultant économique de Washington, les pénalités commerciales imposées par Trump et les représailles qu'elles entraînent à l'étranger pourraient signifier la création de quelque 27 000 emplois dans l'industrie de l'acier et de l'aluminium au cours des trois prochaines années, mais cela ne pourrait compenser la perte nette d'environ 430 000 postes dans le reste du pays (Kiley, 2018).

52. Au Capitole, Paul Ryan, le président de la chambre des représentants, et un certain nombre de ses collègues des deux partis s'opposent ouvertement aux récents droits de douane et ont mis en garde contre leurs conséquences inattendues. Commentant la décision d'aller de l'avant avec l'imposition de droits sur l'importation d'acier et d'aluminium provenant de l'UE, du Canada et du Mexique, Paul Ryan a déclaré : « Je désapprouve cette décision. Au lieu de s'attaquer aux vrais problèmes des échanges internationaux liés à ces produits, la mesure cible les alliés de l'Amérique, alors que nous devrions collaborer avec eux pour remédier aux pratiques commerciales déloyales de pays comme la Chine... Il existe de meilleurs moyens d'aider les travailleurs et les consommateurs américains. J'ai l'intention de continuer à collaborer avec le président sur ces options » (Watson, 2018). Le congrès joue un rôle central dans l'élaboration de la politique commerciale états-unienne. L'article 1, paragraphe 8 de la constitution des États-Unis confère au congrès le pouvoir de « réguler le commerce avec les nations étrangères ». Aux termes de cette « clause du commerce », le pouvoir du congrès en la matière est exclusif. Il sera intéressant de voir comment il réagira si, dans les mois à venir, le président décide de poursuivre sur la voie du protectionnisme plutôt que de la libéralisation. Comme aucun des deux partis n'est unanime sur la question, on ignore à l'heure actuelle si, comment ou quand le congrès finira par affirmer son autorité face aux différends actuels.

53. Nombre de ces tensions sont apparues lors du sommet du G7 au Canada début juin, lorsque les échanges commerciaux ont occupé la toute première place à l'ordre du jour. Ce sommet aura été celui de la discorde. Des alliés clés des États-Unis, blessés d'avoir été soudain visés par des

droits de douane sous couvert de sécurité nationale, étaient déjà en train de révéler une série de mesures de rétorsion. Un communiqué officiel émis par le Canada suite à la réunion des ministres des finances et des présidents de banque centrale juste avant le sommet a fait état des craintes que « les droits imposés par les États-Unis à ses amis et alliés pour des raisons de sécurité nationale sapent le libre-échange et la confiance dans l'économie mondiale ». Le ministre des finances canadien Bill Morneau a ajouté qu'il y avait eu un consensus parmi les partenaires des États-Unis au sein du G7 pour considérer les décisions états-uniennes comme « destructrices pour notre aptitude à faire avancer les choses ». Le secrétaire du Trésor des États-Unis, Steven Mnuchin, a ensuite été prié de faire part au président Trump « de l'inquiétude unanime et de la déception » des 6 autres partenaires du G7 (Fleming et Shubber, 2018).

54. Certains considèrent cette situation comme un signe que l'ordre commercial multilatéral est sous pression et qu'il sera bientôt remplacé par des accords bilatéraux. Cela s'avère toutefois très problématique. Le bilatéralisme commercial se prête à un calcul à somme nulle lorsque les négociations reposent sur la volonté de parvenir à des avantages pour tous. Le bilatéralisme commercial conduit également à des accords qui détournent généralement les échanges plutôt que de les promouvoir. Un détournement des échanges survient lorsque, en raison d'une série d'accords bilatéraux, des pays n'ont plus la possibilité d'importer en s'adressant aux fournisseurs les plus concurrentiels et/ou de vendre aux clients prêts à payer les prix plus élevés. De nombreux pays considèrent un cadre multilatéral de pourparlers comme plus propice à la négociation et à la constitution de coalitions. De telles conditions favorisent bien davantage une véritable libéralisation des échanges. Pour de nombreux pays, le bilatéralisme n'est pas une option attrayante. Les économistes spécialisés dans les questions commerciales estiment généralement que les solutions bilatérales sont inférieures aux approches multilatérales et reprochent à l'UE et aux États-Unis de s'écarter des négociations commerciales multilatérales sous les auspices de l'OMC. Un système commercial reposant sur des accords bilatéraux conduirait à toutes sortes de distorsions. Il générerait une prolifération des règles commerciales coûteuses, des définitions arbitraires de l'origine des produits et un gigantesque éventail de tarifs douaniers en fonction de l'origine des produits, souvent difficile à déterminer en raison de l'intégration internationale des chaînes de production. De telles approches saperaient en outre le principe de la « nation la plus favorisée », « qui dans le cadre de l'OMC, garantit un traitement équitable à de nombreux pays » (Bhagwati et Panagariya, 2003).

55. Un système d'accords commerciaux bilatéraux exigerait de surcroît une énorme bureaucratie sur le plan des négociations et de l'administration. Au lieu de créer un marché international convivial, un ordre commercial international truffé d'une foule d'accords bilatéraux imposerait une multitude de règles complexes qui noieraient sous la paperasse exportateurs et importateurs. Un tel système marginaliserait la concurrence comme moteur des échanges tout en renforçant l'influence des lobbyistes et d'autres chasseurs de rente. Comme les accords bilatéraux ne produiraient vraisemblablement pas les mêmes résultats, les exigences différentes en matière de tarifs douaniers et de quotas fausseraient les échanges et entraîneraient des résultats sous-optimaux, pouvant contraindre par exemple les constructeurs automobiles à s'approvisionner en pièces auprès de fournisseurs n'offrant pas le meilleur rapport qualité/prix. Ceci serait évidemment très préjudiciable à la productivité et à la rentabilité.

56. Les blocs régionaux représentent une alternative supérieure au bilatéralisme, bien que ces blocs puissent entraîner un détournement des échanges au détriment des pays qui n'en font pas partie. En novembre 2017, le Japon et dix autres pays riverains du Pacifique, dont le Canada, ont décidé d'aller de l'avant vers un vaste accord commercial régional. À la demande du Canada, cette nouvelle initiative porte le nom d'Accord de partenariat transpacifique global et progressif (PTPGP). Son objectif initial consiste à parvenir à une ratification complète en 2019. L'accord cherche à éliminer les tarifs douaniers sur 95% des marchandises échangées au sein d'un bloc de 500 millions de consommateurs, qui représentent actuellement 13 500 milliards de dollars de revenus. L'accord limite les dispositions sur le règlement de différends entre États et investisseurs, que les États-Unis défendaient dans le cadre des pourparlers TPP et accordera une plus grande marge de manœuvre

réglementaire aux gouvernements qui était souhaitée initialement par les États-Unis. Les entreprises états-uniennes réclamaient le droit de poursuivre en justice les gouvernements, ce à quoi nombre d'entre eux s'opposaient. L'extension de la protection des droits d'auteur et de la protection de la propriété intellectuelle, voulue depuis longtemps par les États-Unis, est également limitée. S'il est ratifié, le PTPGP sera l'un des accords commerciaux les plus vastes et les plus complets au monde. Il convient de noter que la région Pacifique a choisi d'aller de l'avant sans les États-Unis et sans certains des principes que ceux-ci défendent traditionnellement. Les signataires ont toutefois convenu de laisser la porte ouverte aux États-Unis s'ils désirent se joindre à l'accord à une date ultérieure, bien que le président Trump ait indiqué que cela ne sera pas le cas sous son administration (Donnan, avril 2018).

57. L'incertitude plane également quant à l'avenir de l'Aléna qui lie le Canada, les États-Unis et le Mexique par un accord commercial très ouvert depuis 1994. Le président Trump a initialement déclaré que les États-Unis espèrent ne pas devoir se retirer de l'accord, mais se montre très critique à son égard. Des négociations sont en cours pour actualiser l'Aléna, même s'il n'y a que peu de progrès apparents. La première priorité de ces pourparlers concerne les règles d'origine et la manière de mesurer la balance commerciale des pays membres, les mécanismes de règlement des différends ainsi qu'une clause de caducité, prévoyant l'expiration de l'accord après cinq ans, sauf prorogation explicite des parties. L'administration Trump est en faveur de clauses plus strictes concernant les règles d'origine, et de la clause de caducité tout en s'opposant aux panels de règlement des différends. Le Mexique et le Canada avertissent qu'une clause de caducité est susceptible de saper la confiance des investisseurs, dont l'horizon prévisionnel est largement supérieur à cinq ans. Le Canada et le Mexique considèrent que l'abandon des panels de règlement des différends minerait l'application des règles commerciales convenues. Actuellement, pour que des produits puissent prétendre à l'exemption des droits aux termes de l'Aléna, 60% environ de leurs intrants doivent provenir d'Amérique du Nord. L'administration Trump demande un niveau minimal d'intrants états-uniens, ce à quoi le Mexique et le Canada s'opposent également.

58. Il n'est pas certain que ces initiatives récoltent un fort soutien aux États-Unis. L'industrie automobile est particulièrement opposée aux modifications proposées, qui nuiraient fortement à ses actuels modèles de chaîne d'approvisionnement, tandis que la chambre de commerce états-uniennne met en garde contre des propositions « empoisonnées » susceptibles de saper l'ensemble de l'accord Aléna (Carmichael, 2017). L'imposition par l'administration Trump de droits sur l'acier et l'aluminium canadiens et mexicains représente un nouveau revers pour les pourparlers Aléna et a suscité des mesures de rétorsion des deux pays visés. Qui plus est, quelques jours après l'annonce de l'application de ces droits, l'administration Trump a révélé quelle chercherait à l'avenir à traiter bilatéralement avec le Canada et le Mexique plutôt que dans le cadre de pourparlers tripartites, ce à quoi ces deux pays s'opposent vigoureusement (Swanson et Tankersley, 2018). Il convient de noter que le président Trump ne dispose pas d'un mandat pour la promotion des échanges commerciaux octroyé par le congrès pour négocier bilatéralement avec le Canada et le Mexique dans le contexte de l'Aléna et qu'il n'est donc pas actuellement autorisé à mener des pourparlers bilatéraux avec ces deux pays (Webber, 2018).

59. L'administration Trump a en outre averti ses partenaires de l'Aléna que, si les États-Unis se retirent de l'accord, ils ne recourront pas aux règles commerciales de l'OMC et que le Mexique et le Canada pourront alors s'attendre à des tarifs douaniers plus élevés pour les marchandises exportées vers les États-Unis. L'équipe de négociateurs canadiens a refusé d'inclure une mesure non conforme qui contraindrait le Canada à appliquer le principe de « nation la plus favorisée » à ses partenaires de l'Aléna (World Trade on Line, 6 février 2018).

60. Cet écart apparent par rapport aux structures qui facilitent considérablement la libéralisation du commerce international soulève également des questions quant à l'avenir de l'OMC. L'administration Trump est particulièrement critique face au système de panels de l'organisation, qui statue sur les différends commerciaux parmi ses membres. Les décisions des panels sont contraignantes, ce à quoi s'opposent fermement le représentant américain au commerce Robert

Lighthizer et l'administration Trump. Les États-Unis ont bloqué deux nominations à l'organe d'appel, ce qui a entraîné une mise en garde de la commissaire au commerce de l'UE, Cecilia Malmström, qui a averti que cette politique est susceptible de « tuer l'OMC de l'intérieur » (Porter, 2017). Si les États-Unis ont obtenu gain de cause dans plus de 90% des différends qu'ils ont porté devant l'OMC, ils ont perdu dans une proportion similaire les actions qui ont été intentées contre eux. Robert Lighthizer s'oppose depuis longtemps au système contraignant de panels, qui est au cœur même de l'OMC. Il considère de surcroît que cette organisation commerciale est incapable de freiner la politique mercantiliste de la Chine et de la contraindre à respecter la protection des brevets (Donnan, 10 novembre 2017).

## VI. RELATIONS COMMERCIALES ET SÉCURITÉ

61. Les relations commerciales relèvent en grande partie du domaine économique, mais elles ont également une grande incidence sur les relations interétatiques et la sécurité. La conduite des échanges exige un minimum de bonnes relations entre partenaires, de même qu'un accord sur les règles du jeu. Les relations commerciales mutuellement bénéfiques sont également une sorte de ciment qui contribue à solidariser le système étatique ou au moins une partie de celui-ci. Comme le rappelait Cordell Hull, longtemps secrétaire d'État du président Franklin Roosevelt : « Lorsque la guerre a éclaté en 1914, j'ai rapidement été frappé par deux choses. [...] J'ai constaté qu'il est impossible de dissocier l'idée de commerce de celle de guerre et paix. [...] [et] que les guerres résultent souvent d'une rivalité économique déloyale. [...] à mes yeux, un commerce sans entraves va de pair avec la paix ; des tarifs douaniers élevés, des barrières douanières et une concurrence économique déloyale, débouchent sur la guerre. Même si de nombreux facteurs entrent en jeu, si nous pouvions parvenir à un courant d'échanges plus libre – c'est à dire avec moins de discriminations et d'obstructions – de sorte qu'un pays ne soit pas mortellement jaloux d'un autre et que le niveau de vie de tous les pays puisse s'élever, éliminant ainsi le mécontentement économique qui conduit à la guerre, nous pourrions avoir une chance raisonnable de parvenir à une paix durable » (Hurlburt, 2016).

62. Cordell Hull et les architectes de l'ordre international de l'après-guerre étaient conscients que le protectionnisme avait été un facteur critique de la détérioration des relations diplomatiques à la veille de la seconde guerre mondiale. Ils étaient déterminés à faire du libre-échange un élément essentiel de l'ordre de sécurité mondial émergent. La guerre froide n'a fait que réaffirmer l'importance de relations commerciales ouvertes, en particulier entre Alliés. Sous le solide leadership états-unien, les tarifs douaniers et les quotas ont été progressivement réduits en Europe et en Amérique du Nord. Les échanges commerciaux sont devenus un moteur essentiel d'un redressement économique extraordinairement rapide, ce qui a permis à son tour de financer des programmes onéreux de défense nationale. Les nouvelles communautés européennes ont fait des alliances commerciales un élément essentiel de la réconciliation sur le continent. Quant à l'Asie, les dirigeants états-uniens ont pris conscience du caractère essentiel du redressement du Japon pour ce projet. Le GATT a en fin de compte contribué à la multilatéralisation de ces tendances à la libéralisation en gérant les différends commerciaux et en veillant à ce que les avantages du libre-échange puissent être étendus au monde entier. Le génie de la politique états-unienne a consisté à prendre conscience que la prospérité générée par le libre-échange promouvait la stabilité politique, tout en apaisant les tensions internationales. La persistance de cette dynamique avantageuse pour tous réduisait les risques d'une remise en cause de l'ordre international.

63. Malheureusement, au cours des 20 dernières années, la perception des échanges commerciaux comme étant avantageux pour tous et naturellement bénéfiques pour la sécurité intérieure et internationale s'est amoindrie. Les pertes d'emplois dans le secteur manufacturier des pays industrialisés sont de plus en plus incriminées aux relations commerciales, alors que celles-ci n'en sont souvent pas le facteur déterminant. Qui plus est, certains des principaux bénéficiaires du commerce international sont aujourd'hui considérés comme des rivaux plutôt que comme des partenaires.

64. La Chine, par exemple, bénéficie considérablement de l'ordre commercial international. Les relations commerciales et la prospérité ne l'ont en outre pas rendue démocratique, même si elle est indubitablement plus pluraliste qu'à l'époque de la révolution culturelle. Le commerce a néanmoins accru l'implication de la Chine dans un ordre économique international stable, même si elle demeure une formidable rivale pour l'Occident et qu'elle est désormais capable de financer un complexe militaire très important. Tous les pays de l'OTAN déplorent ses piètres performances en matière de protection de la propriété intellectuelle et les subventions publiques implicites fournies à certaines de ses industries. Mais en raison des tensions commerciales entre les États-Unis et leurs alliés, il est beaucoup plus difficile de se concentrer sur le défi chinois, du moins de manière collective. La Chine veut avoir davantage son mot à dire dans les institutions économiques internationales - à juste titre, de l'avis de beaucoup, en raison de son poids dans l'économie mondiale - et elle est aussi probablement appelée à devenir une artisanne beaucoup plus influente de l'ordre économique en Asie de l'Est après le retrait des États-Unis des pourparlers du Partenariat transpacifique, dont la Chine ne fait pas partie. L'exemple offert par la Chine de la manière dont relations commerciales et sécurité interagissent envoie donc un message mitigé. Cette interaction a accru l'implication de Beijing dans l'ordre international tout en lui permettant de modeler cet ordre pour qu'il soit plus conforme à ses intérêts, par exemple par le biais de l'initiative de la Ceinture et la Route, de la coopération avec les membres de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ANSEA) et du Partenariat économique régional global (Hurlburt, 2016).

65. Tant le TPP que le TTIP ont été taxés d'incontestables ambitions stratégiques, mais en termes pratiques, ils se sont concentrés sur la réduction des entraves au commerce. Chacun d'eux a offert de nouvelles manières de gérer les relations diplomatiques entre alliés et partenaires. L'Asie de l'Est par exemple est une région très fragmentée qui manque d'une alliance globale capable de contenir les rivalités et d'instaurer la stabilité. Au fil des décennies, les États-Unis ont pour leur part établi une série de partenariats de sécurité bilatéraux à cet effet. On a toutefois longtemps considéré qu'il faudrait une large approche multilatérale s'étendant à la politique économique pour promouvoir une sécurité régionale aux enjeux partagés, en particulier face à l'essor de la Chine. Le TPP, qui n'inclut pas cette dernière, offrait au moins un cadre de coopération commerciale régionale, dans l'espoir que l'habitude de collaboration finirait par imprégner les domaines de la diplomatie et de la sécurité. L'administration Trump a toutefois désormais adopté une approche bilatérale des relations commerciales dans le Pacifique (Donnan et Sevastopulo, 2018).

66. La situation est très différente au niveau transatlantique. L'OTAN fournit depuis longtemps un cadre commun de sécurité aux États-Unis, au Canada et à la majeure partie de l'Europe. Parallèlement, des accords commerciaux multilatéraux abaissent les barrières commerciales entre l'Europe et les États-Unis et que l'Aléna fait de même pour les États-Unis, le Canada et le Mexique. Dans le cas des pourparlers suspendus du TTIP, l'objectif consistait à renforcer les relations transatlantiques en approfondissant encore des liens commerciaux déjà étroits entre les États-Unis et l'UE. Malheureusement, une forte résistance s'est toutefois manifestée des deux côtés de l'Atlantique, notamment parce que ces pourparlers portaient sur des questions qui, traditionnellement, ne sont pas considérées comme commerciales en tant que telles, mais concernent plutôt des réglementations pouvant être interprétées comme des barrières non douanières. Ces pourparlers se concentraient sur trois domaines principaux : l'accès aux marchés, des réglementations techniques spécifiques et des règles commerciales au sens large. La décision britannique de quitter l'UE et l'opposition croissante des opinions publiques au TTIP ont conduit à l'arrêt des pourparlers en 2016. En Europe, une coalition composée de populistes, de groupes d'agriculteurs, d'écologistes et d'activistes opposés à la mondialisation a pris la tête de l'opposition à ces pourparlers (Barker, 2016). Comme nous l'avons dit, la rencontre récente entre Donald Trump et Jean-Claude Juncker apaise pour l'instant des tensions commerciales transatlantiques croissantes grâce à la promesse de nouveaux pourparlers. Il reste toutefois à voir la forme spécifique que ceux-ci adopteront et leurs perspectives de progrès. Il convient de noter ici que le Canada et l'UE ont conclu un accord de libre-échange, l'Accord économique et commercial global (AECG), entré provisoirement en vigueur en septembre 2017.

67. Certains analystes stratégiques s'inquiètent de constater les pressions qui s'exercent désormais sur le lien entre sécurité et échanges commerciaux. Alors que ces deux composants étaient jadis considérés comme se renforçant mutuellement – en particulier entre alliés et amis – cette relation semble moins ferme aujourd'hui. Les récentes tensions au sujet de l'acier et de l'aluminium pourraient marquer un changement de paradigme dans la manière dont les échanges commerciaux et la sécurité sont liés en Amérique du Nord et en Europe. Beaucoup dépendra de la manière de gérer les politiques.

## VII. RECOMMANDATIONS

68. L'engagement occidental en faveur du libre-échange s'est clairement affaibli après la crise financière de 2008. De nombreux pays occidentaux ont renoncé à leur attitude confiante et résolue pour adopter une position plus hésitante et défensive envers le système commercial international actuel. Bien que cette opinion batte en brèche la prépondérance des preuves, elle séduit de plus en plus certains électeurs qui pâtissent du bouleversement des paradigmes économiques, des progrès technologiques, des déficiences du système d'éducation et de politiques publiques sous-optimales en général. Le risque serait que le protectionnisme commercial, l'unilatéralisme et le mercantilisme inspirent des politiques destructrices de la richesse qui réduiraient le commerce, mineraient les investissements, entraîneraient une hausse des prix, détruiraient des emplois et empoisonneraient les relations internationales.

69. Un leadership est essentiel. L'incapacité des dirigeants politiques nationaux à établir - et à maintenir - un nouveau consensus quant aux vertus des échanges commerciaux et à appliquer des politiques reposant sur ces vertus pourrait avoir des conséquences économiques désastreuses.

70. L'invocation de politiques protectionnistes entraîne inévitablement des mesures de rétorsion. Les différends commerciaux tendent à se multiplier, en particulier lorsque l'impulsion protectionniste gagne les politiques nationales. La prolifération des conflits commerciaux aurait de surcroît un effet dévastateur sur l'économie mondiale, tout en créant de nouvelles tensions géopolitiques et en affaiblissant la solidarité entre Alliés. Toutes les preuves montrent en outre que ce sont les plus pauvres qui souffriraient le plus d'un tel scénario (Fajbelbaum et Khandelwal, 2016). Il faut dès lors tout mettre en œuvre pour empêcher une guerre commerciale sur l'acier, l'aluminium et les automobiles. Emprunter cette voie nuirait considérablement aux États-Unis et à leurs alliés, tout en orientant l'économie mondiale dans la mauvaise direction.

71. Il est grand temps de rappeler les principes fondamentaux des échanges commerciaux internationaux. Premièrement, un déficit commercial n'est pas une mauvaise chose en soi. Il peut simplement s'agir de la manifestation d'une croissance économique rapide ou d'une restructuration, qui exige d'importantes importations de biens d'équipement. Les balances commerciales reflètent par ailleurs des phénomènes macroéconomiques plus larges liés aux taux d'épargne et d'investissement ; elles sont la conséquence naturelle de la désépargne et des emprunts. Elles peuvent en outre résulter du désalignement des taux de change. Centrer une politique sur les équilibres commerciaux revient donc à s'attaquer aux symptômes d'une maladie (ou aux facteurs de l'origine d'une bonne santé) et non à en rechercher le remède. Prétendre le contraire revient à écarter la preuve éclatante que les échanges commerciaux génèrent prospérité, emplois et dynamisme économique. Invoquer les déséquilibres commerciaux comme source de difficultés économiques et appeler à des solutions protectionnistes peut s'avérer payant sur le plan politique, même si le protectionnisme peut au mieux être considéré comme un raccourci vers la ruine économique. Les économistes considèrent souvent que, pour résoudre les déficiences du marché, les décideurs politiques seraient bien avisés de concentrer leurs efforts directement sur l'origine du problème. Restreindre les échanges pour réduire le chômage dans un secteur donné revient à casser une noix avec un marteau. Les dommages à long terme dépasseront de loin tout avantage

sectoriel à court terme. Des approches beaucoup plus nuancées sont nécessaires, telles que des stratégies de long terme pour accroître la productivité.

72. Ce qu'il faut en réalité, ce sont des approches « impliquant la totalité du gouvernement ». La politique commerciale n'est plus l'apanage des seuls ministres du commerce. Redistribuer certains bénéfices des échanges pour soutenir des programmes d'éducation et de formation peut, par exemple, aider les travailleurs à se préparer aux exigences futures plutôt que de les laisser sans qualification et démunis face aux changements de paradigmes des marchés mondiaux. Veiller par exemple à ce que l'ensemble des compétences de la main-d'œuvre soit en adéquation avec les exigences du marché contribuera en outre à aider les entreprises à se préparer pour exploiter tous les gains potentiels que les échanges commerciaux peuvent apporter.

73. Les travailleurs auxquels les échanges commerciaux sont préjudiciables doivent donc avoir accès aux outils et ressources nécessaires pour relancer leur carrière. L'éducation permanente, tout au long de la vie, est de plus en plus considérée comme un pilier vital pour la réussite d'une économie orientée à l'international. Une population active qui se sait soutenue par la société car elle participe à une économie mondiale génératrice de richesses est plus à même de se rallier à cette économie que de la redouter. C'est précisément l'esprit qui anime les pays nordiques orientés vers l'international. Ils accueillent favorablement l'économie mondiale plutôt que de la craindre et, en conséquence, ils en bénéficient énormément. Leurs systèmes d'éducation de haute qualité sont en outre structurés pour apprendre aux citoyens comment prospérer dans un environnement mondial. Ces pays veillent à ce que ceux qui subissent des revers liés à un marché mondial dynamique et concurrentiel soient pris en charge à très court terme et aidés pour s'adapter à plus long terme au changement économique paradigmatique. Ainsi, les dépenses consenties pour soutenir le filet de protection sociale peuvent être considérées comme un investissement, dont les bénéfices sont récoltés au niveau de l'économie mondiale. Les anxiétés sociales sont par ailleurs une entrave importante à l'acceptation par la société des relations commerciales internationales. Si elles sont une cible tentante pour les opportunistes politiques, il est préférable de les soulager par des politiques novatrices et proactives plutôt que de saper les systèmes commerciaux qui génèrent, en vérité, la prospérité. Le rapport de l'OCDE « Le commerce pour tous » fournit des conseils très pratiques sur la manière dont les États peuvent au mieux structurer ces approches.

74. L'éducation et la formation sont essentielles à l'édification des sociétés approchant la mondialisation avec confiance. Les étudiants doivent développer leurs compétences analytiques, linguistiques et culturelles pour la future économie. Cela exige un effort d'imagination de la part des éducateurs et des décideurs politiques. En 2018, l'OCDE initiera une évaluation internationale portant sur la manière dont les systèmes éducatifs de ses pays membres et autres développent les compétences mondiales et préparent les étudiants à fonctionner dans un monde plus intégré. Les décideurs politiques seraient bien avisés de s'intéresser aux résultats de cette évaluation, laquelle fournira de précieux critères factuels aux gouvernements et éducateurs soucieux de mettre les programmes scolaires en adéquation avec une société aspirant à prospérer dans un système économique mondial intégré. Elle fournira de surcroît des conseils sur les bonnes pratiques, qui pourront s'avérer utiles pour les directeurs d'école, enseignants et autres décideurs politiques.

75. Il est également important d'élaborer des programmes et réseaux, afin d'aider les PME à exploiter les possibilités des marchés internationaux. Ces entreprises manquent souvent de savoir-faire, de connexions et de la dotation en personnel nécessaires pour opérer sur les marchés internationaux, ce qui explique leur sous-représentation dans l'économie mondiale. On peut faire beaucoup pour inverser cette tendance, notamment en réduisant les réglementations pesantes qui excluent les PME de ces marchés. Des structures organisationnelles, en aidant ces entreprises à mettre leurs ressources en commun pour faciliter l'accès aux marchés internationaux, peuvent aussi s'avérer particulièrement fructueuses. Dans ce contexte, soulignons la nécessité d'infrastructures accessibles sans restriction, qui facilitent la participation aux marchés mondiaux (OCDE, 2018).

76. La politique commerciale ne relève plus seulement de la responsabilité des seuls ministres du commerce, qui ne sont pas en mesure de mener seuls l'ensemble des politiques relatives au travail, à l'éducation, à la migration, au développement, à la fiscalité et à l'environnement. Tous ces secteurs ont des répercussions directes ou indirectes sur la manière dont les pays mènent leurs politiques et négociations commerciales. Des approches impliquant les gouvernements dans leur ensemble sont donc nécessaires à l'édification d'une économie mondiale ouverte. Cela s'inscrit également dans l'approche émergente d'une croissance englobant des cadres de développement inclusifs et durables. Lorsque les bénéfices de la croissance économique échoient à une partie de plus en plus étroite de la société, le risque de tensions sociales et politiques augmente et l'économie commence à manifester des contre-performances. L'augmentation des inégalités économiques limite le potentiel de croissance car elle nuit à la demande globale. Les politiques macroéconomiques, financières et commerciales peuvent être structurées pour créer les conditions d'une croissance plus inclusive, générale et durable. Cela est d'autant plus important à un moment où les tendances technologiques récentes semblent concentrer plutôt que diffuser la richesse. Préparer la société à la quatrième révolution industrielle naissante peut représenter le moyen le plus efficace de veiller à ce que les gains des échanges commerciaux et de la croissance économique soient largement répartis plutôt que confisqués par quelques-uns (Forum économique mondial, 2018).

77. Pour la plupart des économistes, passer d'un ordre commercial multilatéral à un bilatéralisme serait une erreur. Cela ferait peser toutes sortes de réglementations et de lourdeurs bureaucratiques sur le système commercial mondial, saperait les chaînes de valeur mondiales et provoquerait des réorientations sous-optimales des échanges, tout cela limitant le potentiel générateur de prospérité du commerce. Le bilatéralisme ne remédiera en outre jamais aux déséquilibres commerciaux structurels, qui sont simplement le reflet de déséquilibres entre l'épargne et les investissements. Il est donc temps de redynamiser les négociations commerciales multilatérales afin de stimuler durablement la croissance mondiale.

78. Les accords commerciaux multilatéraux ont besoin d'institutions solides pour faire respecter les règles du jeu et résoudre les différends. Bien qu'elle ne soit pas parfaite, l'OMC et son système de règlement des différends basé sur des panels a pour objectif de défendre un système économique mondial reposant sur des règles. Si elle n'existait pas, il faudrait l'inventer. Cette organisation est aujourd'hui la cible d'attaques par des entités qui rejettent le principe même du multilatéralisme. Ceux qui soutiennent ce principe et sont conscients que le système commercial multilatéral représente un catalyseur essentiel de croissance, d'innovation et une interaction pacifique avantageuse pour tous les États doivent être prêts à le défendre avec une grande vigueur et une certaine imagination. Ceci ne réduit en rien la nécessité de réformes adéquates. L'OMC se doit d'affronter les nouveaux défis auquel est confronté l'ordre commercial mondial, tels que la croissance fulgurante de l'économie numérique. Un ordre solide reposant sur des règles renforcera l'influence des États et des acteurs des marchés victimes de pratiques commerciales déloyales. Dans ce contexte, les préoccupations nord-américaines et européennes relatives à la protection des droits de propriété, aux subventions publiques et à la surcapacité dans des pays tels que la Chine sont légitimes et méritent l'attention (May, 2018). Le forum mondial sur la capacité excédentaire de production de l'acier créé par le G20 offre un nouveau modèle sur la manière de gérer de tels différends sans en arriver à une guerre commerciale. Il œuvre à la suppression des subventions et autres mesures qui faussent le marché, entraînant une surabondance d'acier sur les marchés mondiaux, source de tensions commerciales croissantes.

79. Des efforts devraient être consentis pour améliorer les règles commerciales internationales, afin d'augmenter le nombre de bénéficiaires des échanges, de donner la parole à ceux qui sont souvent ignorés dans les débats publics sur les questions d'ordre commercial et enfin, pour rendre le système plus libre, équitable et plus ouvert. Il est possible d'y parvenir en grande partie grâce à une meilleure mise en œuvre des règles de l'OMC et par l'application des principes de libre-échange dans des domaines tels que l'agriculture, qui échappe depuis longtemps à la logique de la libéralisation. Une coopération internationale sur des questions relevant de la politique de concurrence pourrait aussi s'avérer utile. Une coopération est également nécessaire pour régir

l'économie numérique mondiale, souvent encline à contourner les règles reconnues. De même, un effort international consolidé est requis pour résoudre le problème d'érosion de l'assiette fiscale et de transfert des bénéfices, qui permet aux multinationales de ne pas payer d'impôts dans les pays où elles font des bénéfices. Les normes et conditions de travail sont depuis longtemps exclues des discussions commerciales, mais il est possible de faire davantage en cette matière y compris en dehors des pourparlers commerciaux officiels. Cet effort est essentiel pour apaiser les craintes de l'opinion face aux échanges commerciaux. Il est enfin tout à fait possible de rendre les négociations commerciales plus transparentes et plus ouvertes. Les soupçons des opinions publiques quant aux relations commerciales sont souvent alimentés par des négociations secrètes, que beaucoup considèrent comme synonymes de bradage de leurs intérêts légitimes. La transparence peut contribuer à apaiser ce genre de préoccupations (OCDE, 2017).

80. Les États-Unis et l'Europe partagent traditionnellement nombre de postulats fondamentaux quant aux relations commerciales et à leurs avantages. Le TTIP était censé amener les relations commerciales à un nouveau degré d'intégration et devrait être rétabli. Les Alliés devraient renforcer leur partenariat commercial. Le poids collectif de cette vision euro-atlantique partagée du commerce croîtra en importance au niveau mondial. Cela est d'autant plus important que la Chine défend une vision très différente du système commercial mondial. Il y a de nombreuses possibilités de collaboration entre l'Amérique du Nord et l'Europe afin de promouvoir une vision partagée des échanges commerciaux, bien au-delà de la zone euro-atlantique.

81. À cet égard, il semble logique de créer un caucus parlementaire transnational des sociétés démocratiques dédié à la défense et à l'amélioration de l'ordre commercial libéral. Les parlementaires ont un rôle essentiel à jouer dans l'élaboration d'une politique commerciale et l'obtention d'un consensus populaire pour la soutenir. Leurs efforts pourraient être renforcés par un rapprochement des dirigeants élus partageant ces objectifs.

82. Enfin, le protectionnisme commercial n'arrive jamais sans raison. L'imposition unilatérale de tarifs douaniers est un raccourci direct vers une guerre commerciale. L'histoire économique révèle le caractère destructeur des guerres commerciales axées sur le chacun pour soi. Aucun pays ne gagne et les marchés internationaux et intérieurs peuvent gravement se contracter lorsque cette dynamique survient. L'expérience des années 1930 demeure instructive. Un processus dangereux de démondialisation s'est déclenché à une époque où à la suite d'une crise financière la puissance hégémonique de longue date, le Royaume-Uni, n'était plus en mesure d'assumer sa responsabilité au niveau de l'ordre commercial au sens large. La puissance montante, les États-Unis, n'était pas encore politiquement prête à assumer cette charge. Vint alors une période de dévaluations concurrentielles et de multiplication des tarifs douaniers et d'imposition de quotas, qui a pour l'essentiel débouché sur une chaîne de politiques protectionnistes, étouffant la croissance de l'économie mondiale et conduisant à une dégradation des relations entre États. Certains spécialistes y voient un parallèle avec la situation actuelle et redoutent que l'augmentation de différends d'ordre commercial ne se mue en risques plus graves pour la sécurité à l'avenir (Barbieri, 2016). En bref, accorder unilatéralement la priorité à la croissance de l'économie nationale sans tenir compte des obligations systémiques au sens large empoisonnera la source même de la bonne gouvernance pour tous les pays, même les plus puissants et, paradoxalement, sapera la croissance pour tous. Après tout, une tâche essentielle pour les dirigeants consiste aussi à continuer à tenir compte des leçons de l'histoire.

## BIBLIOGRAPHIE

- Autor, David H.; Dorn, David and Hanson, Gordon H., "The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade," *The Annual Review of Economics*, 2016.
- Barker, Tyson, "How TTIP lost steam," *Foreign Affairs*, 28 September 2016.
- Bhagwati, Jagdish, "Dawn of a New System, Finance and Development," *The International Monetary Fund*, December 2013 Vol. 50 No. 4, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/12/bhagwati.htm>
- Bhagwati Jagdish and Panagariya, Arvind, "Bilateral Trade deals are a sham," *Financial Times*, 13 July 2003, [http://www.columbia.edu/~ap2231/ET/FT\\_Op-ed\\_with%20JB\\_July13\\_03.htm](http://www.columbia.edu/~ap2231/ET/FT_Op-ed_with%20JB_July13_03.htm)
- Barbieri, Pierpaolo, "The losers of deglobalization," *Foreign Affairs* 13 November 2016.
- Brunsdon, Jim, "EU hits back at Trump with tariffs on US goods," *Financial Times*, 7 June 2018.
- Brunsdon, Jim, "EU warns of \$300 bn hit to US over car import tariffs," *Financial Times*, 1 July 2018, <https://www.ft.com/content/38388ebe-7d21-11e8-8e67-1e1a0846c475>
- Brunsdon, Jim and Shawn Donnan, "Europe grapples with response to US tariffs," *Financial Times*, 1 June 2018.
- Carmichael, Kevin, "America is making country of origin rules a NAFTA priority, Look out Canada, *Macleans*, 25 September 2017 <http://www.macleans.ca/economy/nafta-country-of-origin-canada-u-s/>
- Cassella, Megan, "Trump grants EU extra month of relief from steel tariffs," *Politico*, 1 May 2018 <https://www.politico.eu/article/donald-trump-grants-key-allies-extra-month-of-relief-from-steel-aluminum-tariffs/>
- Dance, Gabriel et.al, "Facebook gave device makers deep access to Data on Users and Friends," *New York Time* 3 June 2018, <https://www.nytimes.com/interactive/2018/06/03/technology/facebook-device-partners-users-friends-data.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=first-column-region&region=top-news&WT.nav=top-news>
- Donnan, Shawn, "Fears for Global Trade as Trump fires first shot to kneecap WTO," *Financial Times*, 10 November 2017, <https://www.ft.com/content/5afbd914-a2b2-11e7-8d56-98a09be71849>
- Donnan, Shawn, "TPP Deal Ignites Criticism of US Isolation on Trade," *Financial Times*, 12 November 2017.
- Donnan, Shawn, "Trade War fears cut cross border activity," *Financial Times*, 7 June 2018.
- Donnan, Shawn, "Trump ends his brief flirtation with TPP," *Financial Times*, 18 April 2018.
- Donnan, Shawn "U.S. Trade deficit jumps 12.1% in Trump's first year in office," *The Financial Times*, 6 February 2018, <https://www.ft.com/content/8f34b9d4-0b40-11e8-8eb7-42f857ea9f09>
- Donnan, Shawn and Demetri Sevastopulo, "Trump opens door to US rejoining TPP," *Financial Times*, 28 January 2018, <https://www.ft.com/content/3cb22bb8-0205-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>
- DW, "Foreign Investments in US down sharply," 12 July 2017, <https://www.dw.com/en/foreign-investment-in-us-down-sharply/a-44643998>
- The Economist, "Trade in the balance: Globalisation can make everyone better off," 6 February 2016, <https://www.economist.com/news/finance-and-economics/21690073-globalisation-can-make-everyone-better-does-not-mean-it-will-trade>
- Fajbelbaum, Pablo and Khandelwal, Amit K. "Measuring the Unequal Gains from Trade," *The Quarterly Journal of Economics* Vol 131, Issue 3, 1 August 2016.
- Fleming, Sam, European groups at risk of US sanctions over Iran," *Financial Times*, 14 May 2018.
- Fleming, Sam and Kadhim Shubber, "G7 nations rebuke US over metal tariffs," *Financial Times*, 4 June 2018.
- Gigot, Paul, "Building the Wall," *The Wall Street Journal*, 30 January 2017.
- Global Steel Trade Monitor, "Steel Imports Report: United States," December 2017, U.S. International Trade Administration, December 2017,

- <https://www.trade.gov/steel/countries/pdfs/imports-us.pdf>
- Gertz, Geoffrey, "What will Trump's embrace of bilateralism mean for America's trade partners," Brookings, 8 February 2017, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/02/08/what-will-trumps-embrace-of-bilateralism-mean-for-americas-trade-partners/>
- Hu, Fred and Spence, Michael, "Why Globalization Stalled and How to Restart It," Foreign Affairs, July/August 2017.
- Hurlburt, Heather, "The Security Case for Trade, Why we need to Reframe the TPP," Foreign Affairs, 27 September, 2016.
- Irwin, Douglas A., "The Truth About Trade: What Critics Get Wrong About the Global Economy," Foreign Affairs, July/August 2016.
- Jones, Bradley, "Support for free trade agreements rebounds modestly, but wide partisan differences remain," FACTANK, Pew Research Center, 25 April 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/25/support-for-free-trade-agreements-rebounds-modestly-but-wide-partisan-differences-remain/>.
- Kiley, David, "Why Trump's Tariffs Are Costing Harley And Other U.S. Companies," Forbes, 25 June 2018, <https://www.forbes.com/sites/davidkiley5/2018/06/25/why-trumps-tariffs-are-costing-harley-and-others-u-s-jobs/#49b4176e113a>
- Kull, Steven et. al., "Globalization and Trade: A Study of American Attitudes," Program for Public Consultation, School of Public Policy, University of Maryland, [http://www.publicconsultation.org/wp-content/uploads/2017/10/Globalization\\_Report.pdf](http://www.publicconsultation.org/wp-content/uploads/2017/10/Globalization_Report.pdf)
- Kwong, Matt, "Trump sets a risky precedent with Turkey by imposing "weaponized" sanctions," CBC, 11 August 2018 <https://www.cbc.ca/news/world/trump-weaponized-sanctions-trend-world-leaders-1.4781870>
- Lynch, David J., and Daimian Paletta, "Trump's fluid approach to national and economic security is leaving his allies baffled," The Washington Post, 28 May 2018, [https://www.washingtonpost.com/business/economy/trumps-fluid-approach-to-national-and-economic-security-is-leaving-his-allies-baffled/2018/05/28/b08c5908-5f95-11e8-9ee3-49d6d4814c4c\\_story.html?utm\\_term=.4aef549338c4](https://www.washingtonpost.com/business/economy/trumps-fluid-approach-to-national-and-economic-security-is-leaving-his-allies-baffled/2018/05/28/b08c5908-5f95-11e8-9ee3-49d6d4814c4c_story.html?utm_term=.4aef549338c4)
- Lynch David J. and Damiana Paletta, "Trump plans to impose metal tariffs on closest U.S. allies," The Washington Post, 30 May 2018, [https://www.washingtonpost.com/business/economy/us-europe-tries-strain-over-trumps-trade-war-online-privacy-dispute/2018/05/30/7da8808e-6422-11e8-a69c-b944de66d9e7\\_story.html?utm\\_term=.3476ea9d1fb5](https://www.washingtonpost.com/business/economy/us-europe-tries-strain-over-trumps-trade-war-online-privacy-dispute/2018/05/30/7da8808e-6422-11e8-a69c-b944de66d9e7_story.html?utm_term=.3476ea9d1fb5)
- May Theresa, "The global trading system works when we all play by the rules," Financial Times, 30 January 2018 <https://www.ft.com/content/17209dce-05b3-11e8-9e12-af73e8db3c71>
- Miller, Claire Cain, "The Long-Term jobs Killer is not China. It's Automation," The New York Times, 21 December 2016, <https://www.nytimes.com/2016/12/21/upshot/the-long-term-jobs-killer-is-not-china-its-automation.html>
- Mullen, Jethro, "NAFTA; Trump plays a risky game with \$1.2 trillion in trade," CNN Money, 27 April 2017.
- OECD, "Making Trade Work for All," May 2017
- OECD, "Towards Better Trade policies," OECD, 2018
- OECD, "Global Competency for an inclusive world", <https://www.oecd.org/education/Global-competency-for-an-inclusive-world.pdf>
- Peel, Michael, "EU unveils measures to counter U.S. Sanctions," Financial Times, 20 May 2018.
- "Polls Show Free Trade support is growing," Hoosier Ag Today, 27 February 2017 <https://www.hoosieragtoday.com/poll-shows-free-trade-support-is-growing/>.
- Porter, Eduardo, "Trump's Trade Endgame could be the undoing of global rules," The New York Times, 31 October 2017.
- Samson, Adam, "German exports, imports hit record in high in 2017," Financial Times, 8 February 2018.
- Stiglitz, Joseph E. and Charlton, Andrew, 2005, "Fair Trade for All, How Trade Can Promote Development", Oxford University Press, 2005.

- Stokes, Bruce, "Views of NAFTA less positive-and more partisan in U.S. than in Canada and Mexico," FACTANK, Pew Research Center, 9 May 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/05/09/views-of-nafta-less-positive-and-more-partisan-in-u-s-than-in-canada-and-mexico/>
- Swanson, Ana, "White House to impose Metal Tariffs on Europe, Canada and Mexico, Risking Retaliation," The New York Times, 31 May 2018. <https://www.nytimes.com/2018/05/31/us/politics/trump-aluminum-steel-tariffs.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=first-column-region&region=top-news&WT.nav=top-news>
- Swanson, Ana and Jack Ewing, "Trump's Trade Truce With Europe Has a Familiar Fee: It Mirrors Obama's Path," The New York Times, 26 July 2018, <https://www.nytimes.com/2018/07/26/us/politics/trump-trade-european-union.html>
- Swanson, Ana and Jim Tankersley, "Mexico hits U.S. with Tariffs, Escalating Global Trade Tensions," The New York Times, 5 June 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/05/us/politics/trump-trade-canada-mexico-nafta.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=first-column-region&region=top-news&WT.nav=top-news>
- Time Magazine, "President Trump signs Tariffs on Steel and Aluminum and Promises Even More to Come," 8 March 2018, <http://time.com/5192148/donald-trump-announces-tariffs-on-steel-aluminum/>
- Tan, Ho, "Why the U.S. and China Need a Production Rebalance," Foreign Affairs, 19 May 2017.
- Tankersley, Jim, "Steel Giants With Ties to Trump Officials Block Tariff Relief for Hundreds of Firms," New York Times, 5 August, 2018.
- Tully, Shawn "Why America's About to pivot from Cheering the Economy to Fearing the Debt," Fortune, 9 February 2018.
- Turak, Natasha, "Trump's tariff threat on European cars could spell big trouble for Germany," CNBC, 5 March 2018, <https://www.cnbc.com/2018/03/05/trumps-tariff-threat-on-european-cars-could-spell-big-trouble-for-germany.html>
- United States Census "Trade in goods with the European Union," <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0003.html>
- YouGov, "Americans and Europeans ambivalent about free trade", <https://today.yougov.com/news/2015/04/20/americans-and-europeans-ambivalent-free-trade/>
- Wasson Erik and Sarah McGregor, "U.S. Deficit to Surpass \$1 Trillion Two Years Ahead of the Estimates, CBO Says," Bloomberg, 9 April 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-04-09/u-s-budget-deficit-to-balloon-to-1-trillion-by-2020-cbo-says>
- Watson, Kathryn, "Paul Ryan breaks with Trump on tariffs," CBS News, 31 May 2018, <https://www.cbsnews.com/news/paul-ryan-breaks-with-trump-on-tariffs/>
- Webber, Jude, et. al., "Mexico retaliates with tariffs on US imports," Financial Times, 6 June 2018.
- Wharton, University of Pennsylvania, "Bilateral or Multilateral: Which Trade Partnerships Work Best?" Knowledge@Wharton, Apr 27, 2017 <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/bilateral-multilateral-trade-partnerships-work-best/>
- World Economic Forum, Global Risk Report 2018, <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2018>
-