

Vers un retour à la guerre commerciale entre Washington et Pékin ?

CAMILLE BRUGIER

La stratégie commerciale américaine a été présentée par Katherine Tai lors d'un discours le 4 octobre 2021. Elle s'inscrit dans la continuité de l'administration Trump, confirmant l'accord de phase 1 comme point de départ et démontrant une volonté similaire de limiter l'influence de la Chine sur les normes commerciales internationales.

Le 4 octobre 2021, Katherine Tai, représentante au commerce des États-Unis, a révélé la nouvelle stratégie commerciale de la puissance américaine. Cette prise de parole était très attendue : elle devait clarifier la nouvelle ligne de l'administration Biden vis-à-vis de la Chine et éclaircir sa position sur l'accord commercial de phase 1, négocié par Donald Trump avec Pékin en 2020. Cet accord conditionnait le retrait des sanctions tarifaires américaines à d'importants engagements de la part de la Chine. Ainsi, elle devait d'ici à décembre 2021 faciliter l'accès à son marché (financier notamment, et supprimer les transferts de technologies forcés) mais également soutenir l'achat de produits américains dans des secteurs « sensibles » comme l'agriculture, l'énergie et les produits manufacturés. **Dans ce contexte, si la prise de parole de la représentante américaine au commerce se démarque peu de la position adoptée par l'administration Trump sur la Chine, elle aura néanmoins de fortes implications sur le fonctionnement du commerce international.**

Dans la continuité de l'administration Trump, Katherine Tai ne présente plus le libre-échange comme l'objectif commercial directeur visé par les États-Unis. **Elle préfère parler de « pratiques commerciales loyales » (fair trade), laissant la porte ouverte à l'application commune de mesures de rétorsion.** Ainsi, si l'intérêt des « travailleurs américains » venait à être menacé, la représentante au commerce, tout comme son prédécesseur Robert Lighthizer, dit être prête à employer « l'ensemble des outils à sa disposition pour défendre les intérêts américains ». Cela sous-entend une utilisation accrue de

mesures à l'encontre d'États considérés par les États-Unis comme faisant obstacle au commerce (articles 232 et 301-310 de la loi de 1974 sur le commerce extérieur).

Ces annonces sont crédibles. En effet, même si la Chine est désignée comme étant la plus à même d'affaiblir économiquement des secteurs « sensibles » tels que l'acier, le photovoltaïque ou les semi-conducteurs, ces mesures de rétorsion sont d'ores et déjà utilisées à l'encontre d'autres partenaires commerciaux de Washington pour protéger les secteurs économiques les plus fragiles. Ainsi l'Union européenne était jusqu'au 31 octobre 2021 la cible de « tarifs 232 » visant l'acier et l'aluminium (imposant respectivement des taxes à l'importation de 25 % et de 10 %).

À l'inverse, au nom encore de la défense des intérêts américains, **l'ambassadrice Tai propose de lever les sanctions à l'encontre d'acteurs économiques chinois si celles-ci se répercutent fortement sur ses entreprises.** Selon la représentante au commerce américain, une entreprise ou une industrie américaine pourra ainsi obtenir une exemption de taxe à l'entrée sur le territoire américain d'un produit chinois, lorsque celle-ci affecte trop directement ses intérêts économiques.

Le nouveau *fair trade* prôné par l'ambassadrice Tai combine donc des mesures protectionnistes tarifaires assorties à de possibles exemptions si les intérêts économiques américains sont trop fortement touchés.

Concernant nommément la Chine, le nouveau parti pris de l'ambassadrice Tai est proche de la position adoptée

par l'administration Trump puisqu'elle part de l'accord de phase 1 négocié par l'administration précédente – avec une différence notable : Washington dit souhaiter aujourd'hui laisser la porte ouverte aux discussions avec Pékin.

Tout d'abord, Katharine Tai a tranché sur le sort de l'accord de phase 1 signé entre Donald Trump et Liu He (Vice-Premier ministre chinois). Alors que Washington aurait pu s'en affranchir, Mme Tai a indiqué que la nouvelle politique commerciale américaine à l'égard de la Chine se fonderait sur le respect de cet accord. Or, d'après les estimations du Peterson Institute for International Economics, les exportations américaines en direction de la Chine étaient encore cinq mois avant l'échéance 38 % en deçà de l'objectif biennuel fixé par l'accord. **Les sanctions tarifaires de part et d'autre étant toujours en place, il est donc probable que la valse des sanctions bilatérales reprenne de plus belle début 2022.**

De plus, respecter l'accord de phase 1 est nécessaire mais non suffisant. Katherine Tai a précisé que le fond du problème – les pratiques commerciales chinoises ne respectant pas les lois du marché – n'était pas réglé de façon satisfaisante dans l'accord. Elle ne fait d'ailleurs pas allusion à un possible accord de phase 2, qui en serait la suite logique, qui pourrait planifier une phase de « désescalade » et fixer de nouveaux objectifs commerciaux pour les États-Unis et la Chine.

Cependant, Mme Tai présente aussi comme des échecs les efforts des administrations précédentes pour obtenir des concessions de la Chine. Les administrations Obama et Trump cherchaient toutes deux à discuter avec la Chine lors de dialogues annuels de haut niveau et *via* des recours quasi systématiques à l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC mettant en cause ses pratiques non concurrentielles. Pour pallier ces échecs de coopération bilatérale et multilatérale vis-à-vis de la puissance chinoise, la seule proposition de Mme Tai est d'engager des « conversations franches » avec son homologue (sans doute Liu He – signataire de l'accord de phase 1 – et non le ministre chargé du commerce, Wang Wentao).

La représentante américaine au commerce ouvre donc la porte à une reprise des sanctions bilatérales et ne témoigne pas vraiment d'une volonté forte de trouver un arrangement avec la Chine au-delà des « conversations franches » prévues avec son homologue.

Le discours de Katherine Tai témoigne d'une vision bilatérale du commerce international, à la fois pour gérer les situations conflictuelles (comme dans le cas de la Chine), mais aussi afin de se coordonner avec les « alliés » face aux « pratiques non concurrentielles », ou encore pour régler des différends commerciaux de longue date (comme celui opposant Washington à Bruxelles sur l'aviation civile). Par

ailleurs, Mme Tai ouvre la voie à un commerce international à deux vitesses. D'une part, **les États-Unis semblent souhaiter restreindre le rôle de l'OMC et d'institutions informelles comme le G20 aux discussions sur « les distorsions de la concurrence, les pratiques commerciales déloyales comme le recours au travail forcé ».** D'autre part, **les discussions des règles et standards du commerce international seraient réservées au cercle des « économies de marché et démocraties »** et à leurs propres arènes de négociations – comme par exemple l'OCDE.

En témoigne la confirmation par l'administration Biden de la décision de Donald Trump de refuser de nommer des juges à la Cour d'appel de l'ORD de l'OMC, bloquant ainsi son fonctionnement. Cette décision interdit toute procédure d'appel au sein de l'OMC et empêche le règlement pacifique des conflits commerciaux. À l'inverse, elle permet surtout aux États-Unis – mais aussi à la Chine paradoxalement – de faire un usage potentiellement abusif des mesures de protection liées à la sécurité nationale, contrevenant ainsi ouvertement au droit commercial international, sans que ces mesures protectionnistes puissent être contestées par d'autres États membres.

La mise hors de fonctionnement de la Cour d'appel de l'ORD de l'OMC rend non contraignantes les décisions de la Cour et donne ainsi aux États-Unis – et à la Chine – la possibilité d'enfreindre les règles. Ces modifications du système international supposent à la fois un rapprochement « naturel » avec des régimes amis – désignés comme « alliés » dans le discours – mais aussi une potentielle escalade des tensions entre concurrents commerciaux en l'absence d'une institution tierce à laquelle recourir.

Au-delà des modifications apportées au système dans la continuation des administrations précédentes, **le discours de la nouvelle représentante américaine au commerce témoigne surtout d'une volonté d'exclure la Chine des prises de décision sur les normes internationales s'appliquant au commerce en « exfiltrant » ces discussions de l'enceinte de l'OMC.**

Finalement, la solution proposée par Katherine Tai au blocage de la relation bilatérale sino-américaine se résume à un haussement de ton, passant du « dialogue de haut niveau » à des « conversations franches ». La Chine n'a pas rempli la partie « quantifiable » des engagements pris lors de la signature de l'accord de phase 1 qui arrive à échéance fin 2021 ; que cela soit dû à un manque de volonté de sa part, à la crise COVID ou à un mélange des deux. Dans ces conditions, **un retour à une guerre commerciale plus dévastatrice encore à compter de janvier 2022 est d'autant plus probable que des sanctions commerciales lourdes sont déjà en place.** ■

Camille Brugier est chercheuse Chine à l'IRSEM.

Contact: camille.brugier@irsem.fr